UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE
Sede Amministrativa del Dottorato di Ricerca

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BUCAREST (ACCADEMIA ROMENA – ISTITUTO PER LE SCIENZE POLITICHE E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI), CLUJ-NAPOCA-BABEŞ BOLYAI, KOPER/CAPODISTRIA-PRIMORSKA, MESSINA, NAPOLI "FEDERICOII", PARIS-SORBONNE (PARIS IV – U.F.R. DE GEOGRAPHIE), PARMA, PÉCS (HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES – CENTRE FOR REGIONAL STUDIES), PIEMONTE ORIENTALE "A. AVOGADRO", SANNIO, SASSARI, TRENTO, UDINE
Sedi Convenzionate

XX CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN
GEOPOLITICA E GEOECONOMIA

(SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE M-GGR/02)

GEOPOLITICA DEL TRAFFICO DI STUPEFACENTI E DELL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

DOTTORANDO
Dott. Sergio DE FRANCESCO

COORDINATORE DEL COLLEGIO DEI DOCENTI
Chiar. ma Prof. MARIA PAOLA PAGNINI – UNIV. DI TRIESTE

RELATORE E TUTORE
Chiar. mo Prof. TULLIO D'APONTE– UNIV. DI NAPOLI

ANNO ACCADEMICO 2006-2007

INDICE

PARTE PRIMA

GEOPOLITICA DEL TRAFFICO DEGLI STUPEFACENTI

1 – INTRODUZIONE p. 5
1.1 – L'azione delle Nazioni Unite per l'attuazione di strategie di contrasto del fenomeno delittuoso
1.2 – I consumi di stupefacenti nella società del benessere

2 – I MERCATI DELLE DROGHE p. 25
2.1 – L'oppio e l'eroina
2.2 – La coca e la cocaina
2.3 – La cannabis
2.4 – Gli altri stimolanti (tipologia anfetamine)
2.5 – Aspetti finanziari del fenomeno

3 – IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA E LA REALTA' ITALIANA p. 48
3.1 – Strategie antidroga e flussi commerciali
3.2 – La realtà italiana
3.3 – Il supporto alle attività investigative
3.4 – Traffici illegali e azioni di contrasto
3.5 – Due study case: Malpensa e Fiumicino

PARTE SECONDA

L'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

1 – INTRODUZIONE p. 81
1.1 – L'Italia da paese di emigranti a paese di immigrati

2 – LE MISURE DI CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE p. 98
2.1 – Le riammissioni
2.2 – Gli sbarchi
2.3 – L'azione di contrasto alla frontiera
2.4 – Attività di Centri di Permanenza Temporanea
2.5 – Iniziative internazionali svolte dall'Italia per frenare gli esodi illegali

3 – GEOGRAFIA DEI FLUSSI MIGRATORI p. 155
3.1 – Premessa
3.2 – Il bacino dell'Est Europeo
3.3 – Il bacino Centro-Africano
3.4 – Gli altri bacini (Centro e Sud America ed Estremo Oriente)

4 – IL RUOLO DEI GRUPPI CRIMINALI p. 160
4.1 – I gruppi criminali albanesi, bosniaci e curdi
4.2 – I gruppi criminali nigeriani
4.3 – La criminalità rumena
4.4 – Le organizzazioni cinesi
4.5 – Rapporti tra gruppi criminali etnici e le mafie tradizionali

CONCLUSIONI p. 199

Bibliografia *p. 202*

PARTE PRIMA

GEOPOLITICA DEL TRAFFICO DEGLI STUPEFACENTI

1 – INTRODUZIONE

Sulla questione della diffusione delle droghe si è molto scritto e ampiamente argomentato. Tuttavia, pur con l'assoluta volontà di intervenire manifestata dai Governi dei paesi maggiormente colpiti dal fenomeno, significativi risultati in termini di soppressione dei risvolti socialmente più gravi non si sono ottenuti. In realtà ci sono due complementari dimensioni del fenomeno che alimentano il flusso dei consumi e che, prioritariamente, interessano le realtà sociali a più elevato livello di benessere. IL primo è l'uso delle droghe come stimolante o come scorciatoia per una sia pur labile e momentanea acquisizione di felicità personale; il secondo è il progressivo passaggio del mercato dei consumi di stupefacenti da una dimensione caratterizzata da elevati prezzi del prodotto ad una realtà in cui è possibile un approvvigionamento a basso costo. Contemporaneamente, come risultato di tale andamento, le configurazioni sociali e le tipologie di consumatori si sono enormemente ampliate, sicchè non esiste affatto una separazione tra livelli di benessere economico in grado di costituire un confine tra potenziali consumatori. Il mercato delle droghe, in tale prospettiva, si comporta come una delle classiche fattispecie di consumo in cui il nesso tra domanda e offerta si stabilizza a livelli di elasticità crescenti.

Nel 1985, il Segretario Generale dell'Onu, Javier Perez De Cuellar, nel corso di un intervento sui lavori dell'Organizzazione riferibili al problema droga, così affermava:

> *"Un immenso e diffusissimo male sociale è costituito dal crescente problema degli stupefacenti, che rovinano la vita di milioni di persone, minando nel contempo l'integrità e la stabilità dei Governi. In molte parti del globo la piaga della tossicodipendenza e del traffico illecito, alimentata dagli immensi profitti da essi generati, è ormai ad un livello di emergenza. È giunto il momento per la comunità internazionale di incentivare i propri sforzi nella comune impresa di contrastare questo pericolo mortale".*

Il Presidente della Repubblica Italiana, Carlo Azeglio Ciampi, in occasione della "Giornata Internazionale contro l'abuso e il traffico di sostanze stupefacenti", promossa dall'Onu e tenutasi a Roma il 26 giugno 2002 sotto l'egida della Presidenza del

Consiglio dei Ministri - Commissariato Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Politiche Antidroga, inviava un messaggio nel quale, tra l'altro, affermava:

> *"La minaccia della droga impone un'azione incisiva ed allargata di coordinamento tra governi, organizzazioni internazionali e forze di polizia, sulle attività di prevenzione e repressione dei traffici. Occorre sollecitare l'impegno di istituzioni, associazioni, scuola e famiglia, per rafforzare una rete di informazione e di solidarietà, capace da un lato di promuovere lo sviluppo economico dei paesi da cui l'offerta di droga proviene, e dall'altro di sostenere nei confronti dei giovani ogni possibile iniziativa di educazione e di recupero".*

Nei due autorevoli interventi, quello del 1985 e quello del 2002, si colgono, seppure a distanza di ben 17 anni l'uno dall'altro, le stesse allarmanti preoccupazioni verso un fenomeno che da più parti è ormai definito una "drammatica emergenza sociale", con forti ricadute negative in diversi settori: dall'economia all'ordine pubblico in senso lato, alla società.

Il richiamo ad un forte ed incisivo impegno delle organizzazioni internazionali offre lo spunto per analizzare alcuni aspetti sullo stato del traffico di droga attraverso analisi e strategie in un'ottica sia mondiale che europea.

II presente lavoro, oltre che esaminare gli aspetti indicati, illustra anche, nelle sue linee essenziali, la situazione droga in Italia nonché gli strumenti di supporto alle investigazioni internazionali.

1.1 – L'azione delle Nazioni Unite per l'attuazione di strategie di contrasto del fenomeno delittuoso

Una realistica azione di contrasto al traffico internazionale[1] di sostanze stupefacenti, da parte di un Paese di consumo e di transito qual'è l'Italia, non può prescindere dallo sviluppo e dal mantenimento di una consistente rete di cooperazione internazionale che tenga conto dell'assetto geografico dei luoghi di produzione e delle logiche che sono alla base della movimentazione degli stupefacenti verso i mercati di consumo.

---

[1]Ministero dell' lnterno,Dipartimento della Pubblica Sicurezza,Direzione Centrale Servizi Antidroga,ll contrasto al traffico illecito di sostanze stupefacenti, relazione annuale 2003, p.49.

Sul piano della concreta attuazione di specifiche iniziative, l'attuale normativa106 prevede che il Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro degli Affari Esteri e con il Ministro di Giustizia, promuove "accordi internazionali di collaborazione con i competenti organismi esteri". Alla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga la normativa vigente attribuisce specifici compiti sul piano dei rapporti internazionali. Infatti la DCSA107 è chiamata a "mantenere e sviluppare i rapporti con i corrispondenti Servizi delle polizie estere", attraverso anche i canali Interpol ed Europol; cura, inoltre, "i rapporti con gli organismi internazionali interessati alla cooperazione nelle attività di polizia antidroga".

La specifica azione svolta nel 2003 - in attuazione del dettato normativo vigente - si è sviluppata attraverso la firma di specifici accordi nonché con il ricorso ad "incontri" di cooperazione con rappresentanti di qualificati organismi esteri.

Al riguardo, si è operato in costante sinergia con altre articolazioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza; in particolare con il "Servizio Relazioni Internazionali" dell'Ufficio per il Coordinamento e Pianificazione delle Forze di Polizia e con il "Servizio per la Cooperazione internazionale di Polizia" della Direzione Centrale della Polizia Criminale. La collaborazione[2]tra i popoli, che rappresenta uno dei fondamentali presupposti per il perseguimento di obiettivi di sviluppo sociale caratterizzati da interessi comuni condivisi e convergenti, diventa requisito prioritario ed irrinunciabile allorquando si tratta di creare e dare vigore a rapporti sinergici strumentalmente indirizzati a conferire maggiore efficacia e capacità di penetrazione all'azione di contrasto alle attività illegali trasnazionali, specialmente quelle collegate al fenomeno del narcotraffico, che continua a rappresentare una delle minacce più gravi e diffuse per l'intera comunità mondiale.

In tale quadro si colloca la collaborazione internazionale tra gli organismi di polizia, la quale consegue alla più generale promozione della cooperazione cui fanno da volano le iniziative politiche da parte dei Governi interessati e prende forma e consistenza, sia sotto il profilo tecnico-giuridico (consulenze, formazione, addestramento, equipaggiamento) sia sotto il profilo più diretto e immediato della operatività, attraverso l'interscambio di flussi informativi e la gestione coordinata di investigazioni.

[2] Art. 9, DPR 309/90

Essa trova, in primo luogo, la sua base di riferimento e di legittimazione nell'ordinamento giuridico internazionale, viene quindi concettualizzata e progettata da Organismi dedicati e, infine, resa tangibile rispettando le linee guida all'uopo individuate e dando concretezza alle progettualità elaborate.

In tale quadro il nostro paese si è sempre dimostrato particolarmente sensibile e reattivo, adottando mirati provvedimenti volti a:

1. ratificare tutte le principali convenzioni internazionali, espressione e sintesi di principi universalmente riconosciuti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza; realizzare un continuo adeguamento della legislazione interna antidroga ai suddetti principi ed ai più aggiornati criteri operativi d'intervento;
2. dare vita a sempre più fattivi rapporti relazionali e di lavoro con gli Organismi stranieri impegnati nella lotta alla droga, principalmente attraverso la D.C.S.A. che ha ormai consolidato un ruolo di assoluta centralità nel peculiare ambito d'azione; attivare, per il tramite della D.C.S.A., un'articolata struttura *d'inielligencesu* diverse aree intercontinentali dei paesi di produzione e transito delle droghe, costituita da Esperti ed Ufficiali di collegamento antidroga;
3. sviluppare programmi di sostegno finanziario e tecnico-operativo a favore dei predetti paesi, specialmente di quelli in via di sviluppo.

Dall'inizio degli anni Novanta, il problema droga figura tra le massime priorità politiche dell'Unione Europea, fatto che sta ad indicare come la lotta alla droga illecita sia stata riconosciuta come un problema comune che richiede un approccio integrato al fenomeno droga e una cooperazione fattiva a tutti i livelli

Oggi vi è ampio consenso intorno al fatto che la dimensione internazionale della lotta contro la droga richieda una cooperazione più fattiva. A problemi comuni vanno trovate soluzioni comuni.

1 progressi compiuti in questi ultimi anni sono importanti nel senso che si è raggiunto un accordo su alcuni principi fondamentali che riguardano la cooperazione internazionale per il controllo delle droghe.

Agli inizi degli anni '90, questa cooperazione era caratterizzata da un distinguo tra paesi produttori e paesi consumatori.

Oggi il controllo delle droghe viene inteso come una componente dell'impegno globale per promuovere lo sviluppo sociale ed economico in senso più ampio. I concetti di "responsabilità condivisa" e "partenariato" sono diventati i fondamenti della cooperazione in questo campo.

Il problema droga viene visto alla luce di un complesso più ampio di tematiche associate al benessere umano che interessano le dimensioni sociali ed economiche dello sviluppo sostenibile tanto nei paesi' [86] in via di sviluppo quanto in quelli industrializzati. La dimensione internazionale della lotta contro la droga richiede, pertanto, una cooperazione più fattiva.

Questa cooperazione va sviluppata con i paesi e le regioni interessate, per favorire l'attuazione dei piani e programmi nazionali e regionali già adottati, sulla base di orientamenti concordati e utilizzando appieno tutti gli strumenti esistenti (sviluppo, tecnici, finanziari e commerciali, dialogo politico, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni).

La gravità della minaccia droga sia per i paesi industrializzati che per quelli in via di sviluppo richiede una cooperazione più serrata a livello nazionale, regionale e mondiale.

La sessione straordinaria droghe dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGASS) ha riconosciuto che la *cooperazione* per il controllo internazionale delle droghe deve essere inquadrata nel contesto degli sforzi generali per promuovere un più ampio sviluppo sociale ed economico.

Adottando la dichiarazione politica dell'UNGASS la comunità internazionale, UE compresa, ha sottoscritto alcuni principi fondamentali in uno scenario multilaterale.

In tale ambito, si è confermato il ruolo dell'ONU quale centro di eccellenza e prezioso punto focale per le conoscenze relative alle problematiche associate alla droga[3]. L'Organizzazione delle Nazioni Unite si è sempre occupata della lotta al traffico di stupefacenti. Fin dalla sua costituzione, dopo la seconda guerra mondiale, l'ONU ha assorbito le funzioni svolte in precedenza dalla Società delle Nazioni in materia di controllo degli stupefacenti[4].

Gli organi che all'interno delle Nazioni Unite si occupano, a vario titolo, del fenomeno della droga sono la Commissione per gli stupefacenti (UNCND)[5], la Divisione stupefacenti

3

4

5

(DND)[6], l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti (INCB/OICS)[7] il Programma delle Nazioni Unite(UNDCP) per il controllo della droga.
In occasione della riunione della commissione stupefacenti dell'ONU, svoltasi a Vienna nel mese di marzo 1999, la comunità internazionale - Unione Europea compresa - ha compiuto alcuni importanti passi per contribuire all'attuazione dei vari piani d'azione ed altre misure adottate nel mese di giugno 1998 dalla sessione straordinaria droghe dell'assemblea generale delle Nazioni Unite.
Tali piani d'azione hanno riguardato la cooperazione internazionale per lo smantellamento delle colture illecite di droga e lo sviluppo alternativo, le linee direttrici per la riduzione della domanda di droga e la fabbricazione illecita, il traffico e l'abuso di eccitanti del tipo anfetamine e dei loro precursori.

L'United Nations Office on Drugs and Crime (U.N.O.D.C.) è uno dei tre organismi Onu investiti a vario titolo delle diverse problematiche collegate al fenomeno droga. L'ufficio è stato istituito nel 1997 quale leader mondiale nella lotta contro gli stupefacenti e la criminalità organizzata. Ha sede a Vienna e dispone di 21 uffici periferici dislocati in vari Paesi. Il 90% del suo budget è costituito essenzialmente da contributi dei Governi; l'Italia è il secondo paese contributore.

L'Unodc ha come mandato quello di assistere gli Stati membri nella lotta contro gli stupefacenti e la criminalità. I tre Pilastri del programma di lavoro dell'Unodc sono:

- ricerca e lavoro analitico per accrescere la conoscenza e la comprensione delle questioni droga e criminalità;
- lavoro normativo per assistere gli Stati membri nella ratifica e attuazione dei trattati internazionali, sviluppo della legislazione nazionale sulla droga e criminalità;
- progetti di cooperazione sul campo per accrescere le potenzialità degli Stati membri nella lotta contro le droghe illecite, con particolare riferimento all'individuazione di colture alternative.

---

[6] Office of Drug Control and Crime Prevention, Vienna, 2003.

[7] In virtù del protocollo firmato a Lake Success l' l I dicembre 1946 laddove fu prevista la predisposizione e gli strumenti atti a contrastare il fenomeno del traffico di droga dopo la seconda guerra mondiale e quindi dopo lo scioglimento della Società delle Nazioni.

Nel quadro delle proprie finalità istituzionali, l'Unodc elabora annualmente un rapporto sulla situazione mondiale della droga; quello relativo al 2005 è stato presentato a Stoccolma nel giugno dello stesso anno.

A partire dai risultati che emergono in detto rapporto ed in altri di simil specie, nei paragrafi successivi si cercherà di evidenziare quale sia concretamente la dimensione mondiale del fenomeno droga nei suoi diversi aspetti.

L'Unione Europea agisce, in coordinamento con i sopra citati organismi, tramite l'Osservatorio Europeo sul fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) nonché, tra gli altri, il Gruppo Orizzontale Droghe (GOD) nell'ambito del Consiglio dell'Unione Europea, al contrasto alla grave minaccia della diffusione degli stupefacenti.

Il primo organismo si prefigge come fine quello di fornire ai membri dell'Unione informazioni obiettive, affidabili e comparabili sul fenomeno, attraverso documentazione tecnica e statistica, adottando, inoltre, strategie mirate a contrastare il fenomeno attraverso pianificazioni inerenti la prevenzione, la repressione la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti. Mentre il mandato del Gruppo Orizzontale Droghe è quello di avviare, controllare e coordinare tutte le attività del settore riferendo in merito al Consiglio dell'Unione Europea. E' un gruppo cosiddetto interpilastro *perché* coordina tutte le attività sugli stupefacenti in ambito europeo e ne elabora la politica antidroga attraverso piani d'azione pluriennali adottati dal Consiglio Europeo . Il GOD può avvalersi, tra gli altri gruppi di lavoro specializzati sul fenomeno, ad esempio, del gruppo di lavoro sulla droga del Consiglio "Politica estera e di sicurezza comune (PESC)" impegnato a coordinare e a portare avanti le iniziative di politica estera associate alla cooperazione in materia di controllo delle droghe con i paesi terzi. In tale contesto, l'UE ha innanzitutto sollecitato i paesi che non l'hanno ancora fatto a sottoscrivere o a ratificare le tre convenzioni ONU. Il Gruppo Orizzontale Droga comprende, in permanenza, rappresentanti dell'Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze nonché funzionari di Europol. Quest'ultimo organismo ha tra gli obiettivi quello di migliorare l'efficacia e la cooperazione delle autorità competenti tra gli Stati membri nella prevenzione e nella lotta al traffico illecito di stupefacenti e alle altre forme gravi di criminalità organizzata. Esso agevola lo scambio di dati (personali e non), in conformità del diritto nazionale, tra gli ufficiali di collegamento distaccati presso Europol dagli Stati membri quali rappresentanti dei diversi servizi nazionali incaricati di far osservare le leggi, fornisce analisi operative a sostegno delle operazioni degli Stati membri, relazioni strategiche e analisi criminologiche sulla base di

informazioni pubbliche e riservate fornite dagli Stati membri, prodotte da Europol o raccolte presso altre fonti.

1.2 – I consumi di stupefacenti nella società del benessere

Il termine tossicodipendenza di per sé vuol dire ben poco se non si definisce, in primo luogo, il tipo di sostanze di cui si sta parlando, di come esse vengono assunte e del contesto nel quale vengono consumate.

Una parte delle conoscenze sulla diffusione del consumo di stupefacenti deriva da indagini conoscitive sulla popolazione generale, che recentemente sono state condotte in merito. Un'altra fonte di informazione sono le indagini conoscitive sulla popolazione scolastica. Purtroppo i dati che derivano da indagini sulla popolazione generale hanno una rispondenza molto bassa (il 39%, nei dati presenti nell'ultima relazione al Parlamento). E' evidente che una stima basata su un così basso tasso di rispondenza è estremamente suscettibile di distorsioni. Questo, che è vero per qualsiasi indagine sui comportamenti e gli stili di vita, è ancor più vero per quanto riguarda l'uso di sostanze illecite; non si può, infatti, sapere né assumere che i comportamenti d'uso del 60% dei non rispondenti sia uguale a quello dei rispondenti e quindi, purtroppo, i risultati di queste indagini vanno interpretati con estrema cautela. Le informazioni fornite da queste indagini sembrano, comunque, plausibili e concordi con altri dati provenienti da altre fonti, si riporta una prevalenza d'uso delle cosiddette "nuove" sostanze al di sotto della soglia del 5%, nella popolazione generale nella fascia d'età compresa tra i 15e i 54 anni. Il secondo dato che invece deriva dalle indagini scolastiche, è sicuramente più valido dal punto di visto della completezza, ma risente, ovviamente, della selezione di una popolazione scolastica che non rappresenta tutta la popolazione giovanile in quella fascia d'età, in particolare per quanto riguarda gli stili di vita. Non tutti i ragazzi tra i 14 e i 19 anni vanno a scuola e, in effetti, esistono importanti differenze nell'uso di sostanze. I dati dell'indagine ESPAD su ragazzi in quella fascia d'età mostra prevalenze

più alte, sempre al di sotto della soglia del 10%. Sembra importante inserire il discorso dei nuovi consumi in un ambito più complesso, perché il fenomeno non può essere trattato facendo riferimento solamente ad alcuni specifici ambiti. Non bisogna, infatti, sottovalutare quanto emerge sempre dalla stessa indagine e cioè che quasi il 60% dei giovani dai 15 ai 19 anni fumi sigarette, così come è degno di nota l'alto consumo di alcool e psicofarmaci.

Questo è un dato già emerso nell'ambito dei programmi di prevenzione lanciati, coi primi progetti del Fondo Nazionale Lotta alla Droga, nel 1996 a Roma. Si è fatta un'indagine che non è rappresentativa ma limitata alla popolazione contattata nell'ambito dei progetti di prevenzione. Essa mette in luce, molto chiaramente, che la prevalenza d'uso di sostanze stupefacenti dipende dal contesto in cui i giovani vengono reclutati; se ci si reca all'esterno delle discoteche o nei centri deputati alla prevenzione si osservano livelli di consumo di cocaina (intorno al 30%) e di ecstasy (intorno al 20%) decisamente più alti rispetto a quelli che si registrano nella popolazione scolastica. Questo per sottolineare quanta attenzione vada posta all'uso dei dati, senza sottovalutare il riferimento al periodo e al contesto in cui l'informazione in esame è stata raccolta.

Un'altra fonte importante di informazioni è l'analisi delle caratteristiche delle persone che si rivolgono ai servizi per le tossicodipendenze. In Italia, sebbene si stia osservando un cambiamento nella tipologia di utente rispetto all'uso di sostanze, l'uso di oppiacei è ancora intorno all'80%-75%, così come in Grecia; è evidente quanto queste caratteristiche riflettano sia le caratteristiche stesse di offerta dei servizi sia le caratteristiche delle sostanze circolanti sul mercato; nei paesi dell'est europeo e nei paesi scandinavi, in particolare Repubblica Ceca, Svezia, Finlandia, si osserva un'alta percentuale di utenti dipendenti da anfetamina. Invece, paesi come l'Italia, la Grecia e la Spagna hanno ancora problemi legati agli oppiacei, e sta emergendo e questo lo si osserva in Italia l'uso di cocaina. Dai dati della Relazione al Parlamento si apprende che le persone in trattamento in Italia nel 2003 sono state circa 160.000, su 500 servizi; si stima siano circa la metà dei tossicodipendenti cosiddetti problematici, stimati in Italia intorno ai 300.000. L'eroina, come sostanza primaria di abuso sta diminuendo, aumenta, invece, l'uso di cannabis e, in particolare tra i nuovi utenti, di cocaina. C'è differenza tra utenti che sono già in carico da tempo e che rappresentano l'80% del totale dell'utenza e i nuovi utenti, circa il 20% ogni anno. Nei servizi si stanno cominciando a mischiare

diverse tipologie di consumo, ma non ci si trova sicuramente di fronte ad un'epidemia di uso di nuove sostanze perché la proporzione emersa dai dati dei servizi e quelli della popolazione generale in questi ultimi cinque anni è costante e di molto inferiore al 5%. L'osservatorio europeo ha condotto un grosso studio europeo sulla mortalità dei tossicodipendenti da eroina. Perché questo? Perché ancora la mortalità di queste persone è altissima, i consumatori di eroina ad Amsterdam tra i 15 e i 49 anni muoiono 10 volte di più rispetto ai loro coetanei che non consumano eroina. In Italia, a Roma[8], la mortalità dei tossicodipendenti da eroina è 15 volte maggiore rispetto alla popolazione giovanile generale. Questo comporta che a Roma, a livello di popolazione generale, si stima una proporzione di decessi in quella fascia d'età, attribuibile all'uso di eroina, intorno al 13-14% di tutti i decessi. La cosa importante di questi studi è che non si limitano a vedere solo la mortalità per overdose che chiaramente è esclusiva dei tossicodipendenti da eroina, ma tutta la mortalità; infatti i tossicodipendenti da eroina muoiono più della popolazione generale per tutte le cause, non solo per quelle specificamente legate al consumo di eroina. E' evidente quindi la necessità di interessi sanitari mirati a migliorare lo stato di salute generale di questa popolazione e non solamente gli aspetti legati direttamente all'uso di eroina. In Inghilterra hanno fatto delle stime anche per altre condizioni ed è importare analizzare questi dati, non per sminuire l'importanza di intervenire sull'uso di altre sostanze, quali le nuove droghe, ma proprio per enfatizzare l'importanza di agire non solo sul consumo delle sostanze illecite; non bisogna dimenticare che il maggior numero di decessi è attribuibile al fumo di sigaretta. Quando si implementa un intervento di prevenzione sui giovani bisogna ricordarsi che si può agire sugli stili di vita che comprendono tutto, anche il fumo di tabacco; se si riuscisse ad agire sul fumo di tabacco, si farebbe uno straordinario intervento di promozione della salute, basti pensare che il numero di decessi annuali attribuibili al fumo di sigaretta sono circa 90.000. Ma anche la mortalità attribuibile al consumo di alcool, agli incidenti stradali, non è trascurabile, quindi è su tutti gli aspetti legati allo stile di vita, che verosimilmente dovrebbero essere orientati gli interventi di prevenzione sui giovani.

Per quanto riguarda le cosiddette "nuove" droghe, queste sono tante e come sappiamo molte volte il problema non è solo la sostanza, la tossicità del singolo

[8] Lo studio è stato condotto a Roma

componente, ma è la tossicità della famosa pasticca, cioè di tutti i suoi componenti. Ci sono alcune conoscenze abbastanza consolidate sugli effetti acuti, mentre ci sono altre aree in cui le conoscenze sono ancora carenti e questo riguarda soprattutto gli effetti a lungo termine.

Per quanto riguarda la diffusione del fenomeno si può dire che ci si trova di fronte ancora ad un'alta prevalenza di consumo problematico di oppiacei con rilevanti effetti sulla salute ed alto impatto sulla mortalità dei giovani e che l'uso problematico di cocaina sta aumentando o, per lo meno, che l'accesso ai servizi per questa tipologia di consumo sta aumentando. Sulle altre droghe si avverte il bisogno di altre conoscenze, così come si hanno pochi dati sull'incidenza dell'uso combinato delle sostanze e i relativi effetti sulla salute.

Quale possibile risposta terapeutica? La scelta terapeutica dovrebbe scaturire da una combinazione di elementi che vanno dall'esperienza del clinico, alle preferenze del paziente e alle conoscenze scientifiche sull'efficacia dei trattamenti. Dove reperire queste ultime? Dal 1992 esiste una collaborazione internazionale che si chiama Cochrane Collaboration che si occupa non solo di tossicodipendenze ma di tutti gli interventi sanitari e ha l'obiettivo di fornire informazioni sull'efficacia delle cure; utilizza dei metodi per la selezione degli studi e la sintesi dei risultati che mirano a fornire informazioni il meno distorte possibile, in particolare rispetto alle spinte delle case farmaceutiche o di altre organizzazioni portatrici di interessi anche ideologici o politici. E' una collaborazione diffusa in tutto il mondo; in Italia ha sede la base editoriale del gruppo che si occupa di tossicodipendenze ed alcolismo; è una sede quasi virtuale e il grosso del lavoro viene fatto attraverso internet; il gruppo è composto da sette editori provenienti da diverse parti del mondo, lavora insieme ad altri ricercatori internazionali per produrre revisioni sistematiche della letteratura sull'efficacia degli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione per le tossicodipendenze e l'alcolismo. Gli studi e le revisioni sono pubblicati trimestralmente ed aggiornati continuamente su un database elettronico a cui è possibile accedere previo abbonamento. Sulla base degli studi primari su un determinato intervento si fanno le revisioni sistematiche con lo scopo di riassumere i risultati di questi singoli studi. Nel campo delle dipendenze sono stati pubblicati almeno 4000 studi controllati e randomizzati (il disegno di studio più valido per valutare l'efficacia di un intervento sanitario); nessun operatore potrebbe

leggere 4000 studi e avere un'idea rapida dei risultati per di più selezionando solo gli articolo di qualità; il ruolo delle revisioni è proprio di fornire questa sorta di sintesi dei risultati. Ad oggi, sono state pubblicate numerose revisioni sugli oppiacei e sull'alcoolismo, molto poco sul resto. In tutto il gruppo Cochrane droga e alcool ha pubblicato 28 revisioni; è difficile riassumere il risultato di 28 revisioni. Molto si conosce sui trattamenti per la dipendenza da oppiacei; è noto che tutti i trattamenti di disintossicazione sono efficaci ma quasi tutti hanno altissime percentuali di ricadute. I trattamenti di mantenimento col metadone, se fatti a dosaggi adeguati, sono efficaci per tenere la persona in trattamento. Sul resto si sa molto poco, per la cocaina sono stati studiati diversi farmaci e nessuno di quelli studiati ha dimostrato efficacia; per le anfetamine vale lo stesso discorso; sulla prevenzione sono stati fatti diversi studi che sembrano dimostrare che gli interventi fatti nelle scuole con lo scopo di sviluppare capacità sociali specifiche siano i più efficaci. Questo vuol dire promuovere non solo il non uso di sostanze stupefacenti ma anche una corretta alimentazione, un corretto uso dei mezzi di trasporto, responsabilizzazione di fronte a svariati comportamenti.

Al convegno della SITD a Bari, sono stati presentati i risultati dello studio VEdeTTE, un grosso studio nazionale sui tossicodipendenti da eroina in Italia, che ha coinvolto 11.000 tossicodipendenti da 115 SerT italiani seguiti per 18 mesi. La prima cosa che si può osservare è che cosa fanno queste persone nei servizi, che tipo di trattamento fanno. I tossicodipendenti da eroina arruolati in questo studio trascorrono 1'80% del tempo in qualche trattamento e il 22% fuori dal trattamento. Questa porzione limitata di tempo rappresenta però il tempo più a rischio. La mortalità in quella fetta di tempo passata fuori trattamento, infatti, è dieci volte superiore a quella di chi resta in trattamento, il che vuol dire che il trattamento ha un grosso effetto protettivo equivalente al 90% rispetto all'uscita dal trattamento. Tenere la persona in trattamento comporta una riduzione della mortalità enorme. Una persona che esce dal trattamento, rispetto a chi rimane, muore 10 volte di più e il primo mese dall'uscita dal trattamento è quello più a rischio di overdose.

Quali sono i fattori che favoriscono il rimanere in trattamento? Di tutti quelli analizzati, quelli relativi al trattamento, che favoriscono maggiormente la permanenza in trattamento, sono un dosaggio di metadone superiore ai 60mg e l'associazione al trattamento farmacologico di un supporto psicosociale. Apparentemente il risultato è

banale e già conosciuto, purtroppo solo la metà dei trattamenti con metadone a mantenimento, offerti dai servizi, è associato ad un percorso di sostegno psicosociale e, cosa ancor più grave, solo il 20% dei servizi offre un trattamento di metadone a mantenimento di 60mg o più. Infine altri fattori che favoriscono la permanenza in trattamento sono un'età superiore ai 30 anni e l'abitare in famiglia rispetto all'abitare da soli.

Già nell'88 a New York ci si rese conto che l'offerta di dosaggi inadeguati di metadone era troppo elevata, cioè 1'80% faceva dosaggi inadeguati di metadone, e quindi si cercò di prendere dei provvedimenti finalizzati alla riduzione della percentuale di dosaggi inadeguati. Attualmente, in Italia ci si trova nella stessa situazione di New York.

Un altro studio degno di nota riguarda l'uscita dal carcere. Anche l'uscita dal carcere è un momento ad alto rischio per la mortalità per overdose. L'abbandono di un carcere, di una comunità, di un trattamento sono punti molto critici in cui è necessario cercare di inserirsi.

La dipendenza da oppiacei è un fenomeno che ha rilevanti effetti sulla salute, la ritenzione in trattamento è importante, così come sono importante la continuità del trattamento e un approccio integrato. Circa un decennio fa partiva a Roma il primo programma integrato di riduzione del danno, che forse è stata una delle prime esperienze di integrazione pubblico privato, con un approccio di rete, al fine di seguire il tossicodipendente in tutte le sue fasi di bisogno di intervento socio-sanitario. Bisogna, però, anche tenere presente che mentre nel campo della dipendenza da oppiacei si ha "semplicemente" bisogno di applicare nella pratica le conoscenze acquisite negli ultimi decenni, per quanto riguarda le cosiddette "nuove droghe" si è ancora in presenza di una zona grigia: è difficile capire di quali sostanze si sta parlando e, conseguentemente, ipotizzare quali possibili interventi possano essere offerti. Le conoscenze sulla dipendenze da oppiacei potrebbero essere sufficienti per guidare la pratica ma c'è ancora molto da fare, viceversa le conoscenze riguardo la dipendenza da altre sostanze richiede ancora investimenti sulla ricerca. Emerge, infine, il bisogno di orientare gli interventi di prevenzione verso obiettivi più generali di salute pubblica piuttosto che mirati a singoli aspetti di comportamenti d'uso.

Negli ultimi anni si è assistito a cambiamenti repentini nell'uso di sostanze, sia nella tipologia che nella modalità di assunzione, con il risultato che molti operatori si sono trovati spiazzati ad inseguire mode sempre meno comprensibili e sfuggenti, e a confrontarsi con situazioni e sostanze spesso sconosciute o scarsamente note, con grandi lacune anche sugli effetti e sui meccanismi di azione.

Centrale in questi cambiamenti è il passaggio verso l'utilizzo contemporaneo di più sostanze, senza che si crei una dipendenza vera e propria, specifica per una sostanza, come avveniva in passato per l'eroina piuttosto che per la cocaina o l'alcol. Attualmente, differenti sostanze vengono usate nella stessa occasione, o in rapida successione, a seconda di quello che si trova, invece che in base a quello che si è abituati ad assumere. Questo affastellarsi di sostanze diverse, spesso mescolate, e che producono ovviamente effetti diversi, impedisce all'assuntore una chiara percezione di sé in relazione alla sostanza assunta e complica il quadro della valutazione di eventuali esiti negativi dell'esperienza, perché non si è in grado di fare confronti adeguati e sicuri. A questo si deve aggiungere che, probabilmente, gli stessi assuntori non hanno ben chiaro cosa cercare e cosa chiedere all'esperienza con droghe, ma si limitano a cercare di ottenere uno stato modificato di coscienza, non importa di quale tipo. Discutere con questa tipologia di consumatori, di prevenzione, di effetti, di sintomi, appare difficile e altamente problematico, per la stessa scarsità di idee dei protagonisti, che pur tuttavia, proprio per questa confusione che è alla base delle loro scelte, appaiono i più bisognosi di interventi.

La modalità di assunzione sopraesposta prescinde dai contesti di assunzione, diventando primaria e più importante l'esperienza personale e soggettiva dell'assuntore, la ricerca di un, non importa quale, stato modificato di coscienza, rispetto al contesto ed alla relazione con amici o compagni. L'uso è quindi svincolato dal contesto, ed ogni occasione e situazione è adatta per l'assunzione, a patto di avere la o le sostanze con se. Questa trasformazione nelle modalità di consumo da pubbliche e ricercate, a occasionali e private, per cosi dire, senza più luoghi dedicati o privilegiati, complicano ulteriormente il quadro degli interventi, anche quelli più elementari, i tentativi di riduzione del danno e dei rischi collegati all'uso. Essendo in decadenza le discoteche, restano, come luoghi che attirano molti giovani e spesso consumatori, i raves, che riescono a coniugare il grande numero degli intervenuti con il mantenimento della

individualità dell'esperienza, perché questo tipo di festa chiede più di esserci che di partecipare. Ma pare essere sempre più di tendenza l'uso all'interno delle case, quando queste sono libere dalla presenza dei genitori, oppure di pub, o luoghi di ritrovo indeterminati (parchi, giardini).

Per tutta una serie di motivi si sta assistendo a una profonda trasformazione sociale che vede genitori sempre più lontani ed assenti alla rincorsa di acquisizioni di oggetti a scapito delle relazioni, trasformando questa modificazione di indirizzo in criteri di scelta valoriale. Non si vuole qui aprire l'ennesimo discutibile processo alla famiglia ed alle sue responsabilità, che si ritiene vada inquadrata più in fenomeni di cambiamento sociale, che in colpe individuali. Si vuole solo dire che, effettivamente, in non poche situazioni, i genitori paiono essere convinti che l'evoluzione dei loro figli, come anche la loro personale evoluzione, siano fatti spontanei, che si susseguono automaticamente senza che siano necessari interventi relazionali e correttivi. Incidenti di percorso, di qualsivoglia motivo, vengono quasi esclusi, in una visione un po' banale che tutto debba procedere per il meglio, solo avendo, più che essendo. Le relazioni con i figli si fanno sporadiche, concentrate sulle necessità materiali e sulle soddisfazioni delle stesse, piuttosto che sulle esigenze psicologiche. Da ciò deriva una certa solitudine e un calo netto della conflittualità intrafamiliare che, se rende molto appetibile il restare in famiglia, diminuisce e non di poco il significato educativo che questa permanenza potrebbe assumere. Si è soli soprattutto nelle esperienze più personali, pur essendo in famiglia.

Questa tipologia di convivenza diventa anche compatibile con grandi assenze dalla famiglia stessa, o per lo meno con molto tempo passato fuori casa, o in casa da soli e permette, quindi, una gestione totalmente autonoma delle scelte più personali che spesso non vengono comunicate e non vengono discusse. Il vuoto relazionale è spesso compensato dalla presenza di amici e compagni e, il gruppo cosiddetto dei pari sta assumendo un grande rilievo nella vita di molti giovani. Sempre più spesso, neanche l'esperienza di coppia rompe l'associazione con il gruppo di appartenenza e sempre più spesso si portano avanti le due esperienze in parallelo. L'esperienza della relazione intergenerazionale diventa rara, limitata alla permanenza nella scuola, o in attività sportive o di associazionismo cattolico, che però sono sempre meno pregnanti mano a mano che l'adolescenza progredisce.

Il gruppo amicale appare disponibile a condividere tutto l'insieme delle esperienze di vita dei suoi componenti, e proprio per le caratteristiche anche compensatrici che assume, è orientato ad accettare tutte le manifestazioni ed i comportamenti dei suoi componenti. Una volta che il gruppo è costituito tende, per quanto possibile, a non sfaldarsi, pena il riportare alla solitudine ed alla precarietà psicologica i suoi componenti. Se questo fatto comporta effetti molto positivi, ne comporta anche di negativi: il gruppo tende ad una sua autonomia, ad una sua legge, al rinforzo dei suoi costituenti, e anche le critiche che possono nascere all'interno del gruppo riguardano, più aspetti organizzativi, che non aspetti normativi di correzione di comportamenti, di integrazione critica su basi nuove, con provenienza per così dire esterna. Conseguenza di questa tendenza all'accettazione reciproca a tutto campo, è anche l'accettazione dell'uso di sostanze, anche se non sempre totalmente condiviso ed attuato da tutti i componenti del gruppo, accettazione che, oramai, ha reso domestico l'uso di sostanze con attività psicotropa, ancorché gabellate e quindi illegali. Il fenomeno del calo della stigmatizzazione dell'uso di droghe, soprattutto di alcune, e delle riprovazione sociale, non solo fra i consumatori, appare degno di nota, perché anch'esso contribuisce a complicare non poco sia interventi preventivi, che interventi dissuasivi. L'esperienza dei nuclei che operano nelle prefetture riferiscono che, con frequenza sempre maggiore, si assiste ad una difesa dei figli convocati, piuttosto che di una critica al loro comportamento, e gli operatori cominciano ed essere isolati nella loro opera dissuasiva anche nei confronti della famiglia. Con l'acritica accettazione del consumo, scatta anche l'accettazione delle conseguenze degli effetti di quel consumo, effetti che vengono vissuti come automatici, previsti anche quando assumono la dignità di sintomi veri e propri. Essendo prevalente l'ottica del gruppo, si accetta ogni cosa che avviene all'interno e che i membri decidono di fare (prevalentemente in ordine all'assunzione di sostanze e alla solidarietà reciproca contro il mondo esterno); gli effetti sono ricercati, previsti, ed anche quando diventano sintomi prevale la copertura e la difesa piuttosto che la ricerca di altre vie di aiuto o di terapia. Il nemico è sempre l'esterno invasore e minaccioso, non il malessere che magari prende qualche componente il gruppo. E' esperienza non rara che gli operatori che soccorrono partecipanti a feste o raves, debbano trattare e rassicurare il gruppo, prima di poter intervenire sul soggetto che si è sentito male.

L'accettazione dei sintomi come logica conseguenza dell'assunzione, invece che l'elaborazione critica dell'esperienza, e quindi la percezione dell'accaduto come altro da quanto previsto, o da quanto poteva accadere, e come altro che chiede un intervento di cura, o quanto meno di studio, di analisi, sta complicando molto le risposte diventando sempre più difficile incontrare il consumatore anche quando sta male, o ha reagito alle sostanze con sintomi seri. Tutte le indagini fatte sul campo evidenziano dalle risposte degli interessati ai diversi questionari che non pochi assuntori riferiscono malesseri di vario genere e gravità che interpretano come effetti delle sostanze assunte, eppure rarissimi sono i ricorsi a presidi sanitari pubblici o privati. Viene nettamente preferita l'autogestione personale, o al massimo ci si appoggia al gruppo degli amici. Questo atteggiamento, ampiamente documentato, apre un nuovo capitolo, e sfida a trovare meccanismi atti a superare la scissione totale fra assuntori e il mondo dei servizi pubblici o privati che siano.

Il progressivo isolamento del mondo dei giovani consumatori e non solo, provoca un fenomeno di scivolamento in una situazione parallela rispetto alla società, con la quale si relazionano attraverso la scuola, la famiglia lo sport, ma con la quale non entrano più in relazione per quanto riguarda alcuni settori centrali della loro esistenza.

Gli elementi caratterizzanti l'attuale realtà delle relazioni con i giovani (nell'accezione più ampia, 12/34 anni), impongono alcune riflessioni preliminari su come impostare linee di risposta. L'impressione degli operatori è che atteggiamenti molto generali, etici, esortazioni ecc. siano pochissimo recepiti e recepibili dal mondo del quale ci si sta occupando. Prioritarie sembrano essere la ricerca ed il mantenimento di relazioni e di consenso fra il mondo giovanile e l'esterno, spesso percepito come minaccioso invadente e distruttore, ma anche come un mondo dai saperi che può intervenire ed aiutare. Parrebbe importante poter centrare gli interventi in modo puntuale sugli effetti-sintomi, da discutere con i giovani e sui quali confrontarsi, senza atteggiamenti preclusivi tutto/niente, che porterebbero al niente. Questa disponibilità alla relazione, e questa capacità di portare contenuti scientifici, psicologici, ecc. nella relazione stessa, permetterebbe di avviare un rapporto di confidenza, che rinforzerebbe la percezione che l'assunzione della sostanza può comportare effetti negativi, che possono essere colti, analizzati, curati, senza che necessariamente siano repressi. Appare necessario trovare modalità e spazi relazionali nei quali l'aspetto di minaccia ed

intrusione venga preso in esame dal mondo degli operatori, non già per entrare in giovanilismo fiancheggiatore, ma per svolgere un ruolo guida sempre più necessario e sempre meno presente. Ecco che gli interventi terapeutici o di accompagnamento possono diventare atti di accompagnamento verso l'acquisizione di una nuova consapevolezza di sé, verso l'autonomia. Il guarire ferite, ottenute non importa per quale motivo, diventa mezzo e occasione per iniziare il processo di trasformazione di sé, di passaggio dall'adolescenza protratta all'età adulta.

Sulla base dei punti che si è ritenuto opportuno evidenziare, pare lecito e doveroso dare alcune indicazioni, che integrate da quanto emergerà nel prosieguo della trattazione permetteranno un primo confronto articolato sulla questione che è al centro della ricerca:

1. Necessità di una conoscenza tempestiva e completa delle sostanze in circolazione. Appare necessario che i risultati delle analisi siano a disposizione di tutti gli operatori interessati e dei consumatori stessi, per poter avviare dei confronti sensati e fondati su quanto emerge dalla analisi stesse. Occorre che un gruppo forte di riferimento scientifico le presenti nei loro aspetti farmacologici, clinici, e dia anche indicazioni terapeutiche. E' improbabile che questo complesso processo di aggiornamento possa essere fatto dai singoli operatori. Molti consumatori, come detto, sono confusi, non sanno neanche quello che assumono, sono totalmente all'oscuro delle possibili conseguenze delle loro scelte: avere elementi adeguati da sottoporre a loro ed al loro gruppo può aprire un fronte di relazioni e conoscenze quanto meno interessante. Solo con questo sistema si può sottoporre all'interessato l'ipotesi di fare delle analisi o delle ricerche sul suo stato di salute, evidenziando la necessità o l'opportunità di farlo, e spiegandone ed evidenziandone i motivi.

2. Necessità di creare occasioni di contatto precoce, e di sfruttare ogni occasione di contatto precoce (comprese le segnalazioni alla prefettura) non solo per adempiere quanto previsto dalla legge, ma per mettere in contatto il consumatore con un mondo di saperi che possa integrare le sue conoscenze ed aiutarlo a capire sé e le sue situazioni. Per vari motivi, nel campo dei consumi ha preso il sopravvento l'aspetto censorio, creando una reazione di difesa e di rifiuto di ogni ragionamento e confronto. Ovviamente, il fatto che l'uso di queste sostanze sia illegale non facilita certo le cose,

ma pare necessario cominciare a studiare mezzi, strumenti e occasioni per incontri e prese in carico precoci, se necessarie, al di fuori dall'aspetto censorio.

3. Ricerca ed adozione di tecniche moderne di addestramento e di comprensione dei meccanismi di azione delle singole sostanze e dei loro effetti sulla guida, ad esempio, o sull'attività mentale più in generale. Molti giovani privilegiano, come occasione di divertimento, videogiochi o strumenti simili (ai quali gli adulti attribuiscono capacità di indurre comportamenti devianti): non sembrerebbe fuorviante cominciare a sperimentare e realizzare simili strumenti, da utilizzare in loco, quando è il caso, ma anche come integrazione di colloqui in prefettura, piuttosto che in un ambulatorio. Potrebbe essere anche utile predisporre schede, linee guida, questionari che integrino gli incontri con i giovani consumatori che, se adeguatamente affrontati, non sembrano alieni dal confronto. Cominciano ad apparire le prime realizzazioni in questo senso (ad esempio quelle della facoltà di psicologia dell'università di Padova, per quanto riguarda i video costruiti con finalità di conoscenza degli effetti su di sé di alcune sostanze, e della prefettura di Sondrio, in ordine all'iniziare confronti con i giovani segnalati secondo schemi più complessi rispetto ai colloqui classici), e sarebbe opportuno fare una rassegna dell'esistente, per avere tutto il materiale più moderno a disposizione.

4. Selezione ed adozione di scale, test, e simili che permettano ai giovani consumatori di poter fare un'esperienza oggettiva di sé e delle loro funzioni e attività, essendo molto difficile anche per gli adulti avere una percezione oggettiva di se stessi. Come detto, molti ragazzi cercano confusamente stati modificati di coscienza, di cui poco sanno e nulla conoscono: tentare di aiutarli a capire e capirsi pare essere una eccellente possibilità di inizio di una relazione di accompagnamento.

Non sorprende che gli oppiacei (soprattutto l'eroina) continuino a rappresentare il principale problema a livello mondiale, seguiti dalla cocaina.

Questo vale per l'Europa e l'Asia, che nel 2003 hanno coperto il 62% delle richieste di trattamento. In Sud America, invece, le richieste di trattamento continuano ad essere principalmente legate all'abuso di cocaina (il 59%). Mentre in Africa, come nel passato, la grande quantità delle richieste riguarda la cannabis (64%).

Negli ultimi anni si sono riscontrati. alcuni importanti cambiamenti rispetto agli scenari precedenti:

- in America del Nord, Oceania, Europa, Africa e Sud America le richieste di trattamento riguardante la cannabis sono aumentate a partire dalla fine degli anni '90;

- in America del Nord le domande di trattamento legate al consumo di cocaina nel complesso registrano un decremento, mentre stanno aumentando in Europa;

- in Oceania le richieste di trattamento legate agli oppiacei sono complessivamente diminuite, come effetto del recente decremento dell'offerta di eroina riscontrata nel 2001 in Australia;

- le richieste di trattamento per gli Stimolanti Tipo-Anfetamine (ATS) sono cresciute in Asia, Europa, America del Nord e Africa.

L'analisi statistica evidenzia che, complessivamente, il consumo di droga continua a diffondersi a livello globale.

Sulla base delle principali categorie di sostanze stupefacenti sono stati creati specifici indici per studiare l'andamento dei consumi. Nel 2003 questi indici mostrano un crescente aumento dell'uso di cannabis, segni di stabilizzazione riguardo all'abuso di oppiacei e di cocaina e una stabilizzazione/diminuzione per gli ATS. Nel corso dell'ultimo decennio, il consumo degli ATS, seguito dalla cannabis, ha registrato gli aumenti più sensibili. Se guardiamo alle diverse tipologie di sostanze stupefacenti nel mondo e ai vari trend di consumo, emerge che l'abuso di droghe sintetiche è diminuito ovunque. Il consumo di droghe quali l'oppio e l'eroina si è stabilizzato, e sta iniziando a decrescere in quei Paesi considerati come i maggiori consumatori (Europa Occidentale). L'abuso di cocaina ha subìto una battuta d'arresto, iniziando a decrescere negli Stati Uniti, primo paese tra gli Stati consumatori. Dilagante è invece l'abuso di cannabis.

2 – I MERCATI DELLE DROGHE

2.1 – L'oppio e l'eroina

Vi sono due diversi fattori da considerare nell'esaminare la produzione mondiale di oppiacei: le aree destinate alla coltivazione di papavero da oppio e la velocità con la quale la pianta viene trasformata in droga.

Anche se nel corso del 2003 si è estesa l'area delle coltivazioni del papavero da oppio, il raccolto è stato scarso a causa delle avverse condizioni climatiche. Per questa ragione la produzione è rimasta nel complesso invariata dall'inizio degli anni '90: circa 4.850 tonnellate di oppio nel 2004, con un potenziale produttivo di eroina pari a 565 tonnellate.

La crescita delle aree dedicate alla coltivazione di oppio ha interessato quasi interamente l'Afghanistan - tutte le 34 province - dove 131.000 ettari, cifra senza precedenti, sono stati destinati alla pianta. Fortunatamente nel Sud Est Asiatico, l'altra principale regione produttrice di eroina, le coltivazioni dal 1998 sono in diminuzione.

Nel 2004 nel Myanmar è stato registrato un calo del 23%, e nella Repubblica Popolare Democratica del Laos una diminuzione dei 43%. Ma queste drastiche riduzioni non hanno controbilanciato l'aumento registratosi in Afghanistan, con il risultato di un incremento a livello globale del 16% dei terreni coltivati rispetto all'anno passato. Tuttavia le condizioni climatiche hanno influenzato negativamente i raccolti in entrambe le principali aree produttrici, pertanto l'incremento totale della produzione di oppio risulta essere solo del 2% superiore rispetto all'anno passato.

Non sorprende che i prezzi siano inversamente proporzionali all'offerta, e che i coltivatori di oppio afgano abbiano visto il valore della loro merce abbassarsi del 69% rispetto all'anno precedente, circa 92 US$ al kg per l'oppio fresco (non lavorato, appena raccolto). Tale prezzo è, tuttavia, ancora di due-tre volte maggiore rispetto a quello della seconda metà degli anni '90. I coltivatori di oppio del Sud Est Asiatico hanno invece imposto prezzi più alti: nel Myanmar 234 US$ al kg, un incremento del prezzo dell'80%, e nel Laos 218 US$ al kg, con un aumento del 27% rispetto al 2003.

Nel 2003, i sequestri di oppiacei sono aumentati di un terzo fino a raggiungere un picco di 110 tonnellate. Confrontando questo dato con le stime relative alla produzione, si deduce che le forze di polizia intercettano quasi un quarto di tutti gli oppiacei presenti sul mercato. L'incremento più marcato dei sequestri si è registrato nei Paesi immediatamente confinanti con l'Afghanistan, soprattutto in Pakistan (34,7 tonnellate) e nella Repubblica Islamica dell'Iran (26,1 tonnellate). Questo è il riflesso del fatto che la maggior parte dei sequestri riguarda prodotti semilavorati (oppio o morfina, piuttosto che eroina). In Europa i sequestri sono diminuiti dei 13,4% (19,4 tonnellate) nel 2003.

Circa 16 milioni di persone nel mondo fanno uso di oppiacei, dei quali 10,6 assumono eroina. I trattamenti per la dipendenza da oppiacei (che interessano circa 1,3 milioni di persone) sono quelli più richiesti rispetto alle altre sostanze. Oltre il 60% delle richieste di trattamento in Europa e in Asia riguardano la dipendenza da oppiacei. Nel 2003 il consumo di oppiacei è rimasto nel complesso invariato, tuttavia alcuni aumenti nel consumo potrebbero derivare dalla crescita della produzione afgana.

L'evoluzione del traffico mondiale degli oppiacei ha avuto un andamento non sempre lineare, essendo fortemente condizionato dai mutamenti di rotta e dagli assestamenti istituzionali dei paesi produttori ovvero dalle ingerenze dei gruppi criminali internazionali nelle lucrose attività connesse[9].

Agli inizi degli anni settanta, la Turchia era già tra i principali fornitori mondiali di eroina. Organizzati in gruppi e clan, i trafficanti di quel Paese acquistavano l'oppio dagli agricoltori e lo raffinavano in morfina base che veniva poi spedita in Francia perché fosse ulteriormente trasformata in eroina presso i laboratori clandestini gestiti da strutture delinquenziali site a Marsiglia.

E' l'epoca della cosiddetta "franch connection" caratterizzata dalle massicce immissioni di eroina sui mercati del Nord America e dell'Europa centro-occidentale. In questo periodo, per effetto della serrata azione repressiva condotta in Francia e negli Stati Uniti, volta ad individuare e smantellare i centri di trasformazione/raffinazione e ad arrestare trafficanti e chimici, gli illeciti traffici di eroina assumono nuove dinamiche e proporzioni anche per l'inserimento nella gestione del commercio delle mafie italiane. Dagli inizi degli anni ottanta si comincia a delineare la tristemente famosa "sicilian

[9] Comando Generale della Guardia di Finanza, Manuale sugli stupefacenti, Roma, 2000.

connection"[10]. L'eroina, giunta direttamente dalla Turchia, viene raffinata nei laboratori clandestini impiantati in Sicilia e, successivamente, spedita negli Stati Uniti. Inoltre, in questa fase, a seguito degli interventi distruttivi effettuati dalle autorità turche sulle locali coltivazioni di papavero, si assiste ad un progressivo spostamento del flusso di oppio grezzo che comincia ad affluire dai paesi del triangolo d'oro (Laos-Thailandia-Birmania). Esponenti delle mafie cinesi, le Triadi, affiancano o sostituiscono i trafficanti turchi nel ruolo di intermediatori potendo vantare, già all'epoca, ramificati ed efficienti collegamenti con la Thailandia, Hong Kong, Malesia e Singapore[11].

Agli inizi degli anni ottanta, i flussi di eroina diretti dall'Italia all'Usa subiscono notevoli interruzioni per effetto di alcuni importanti operazioni di polizia che portano all'individuazione di numerosi laboratori clandestini in Sicilia ed in Calabria e alla scoperta di aree di stoccaggio nel Nord del Paese (Verona, Trento, Bolzano, Milano e Genova)[12].

Contemporaneamente, anche in seguito al riacutizzarsi di conflitti regionali tra Afghanistan e Pakistan che spingono i belligeranti a reperire le necessarie risorse finanziarie anche attraverso il traffico di eroina, le coltivazioni di papavero da oppio assumono carattere intensivo e le organizzazioni di trafficanti, oltre a mettere a punto processi di raffinazione più moderni e remunerativi, studiano una fitta e sicura rete di itinerari terrestri, aerei e marittimi lungo i quali incanalare, alla volta dell'Occidente, ingenti quantitativi di prodotto. Verso la metà degli anni ottanta i duri colpi inferti a "cosa Nostra" siciliana ed a quella americana mutano ancora lo scenario mondiale che vede oramai protagonisti i narcotrafficanti indo-pakistani. Con l'ausilio di corrieri assoldati fra i fuoriusciti dallo SriLanka, iraniani e nigeriani, le organizzazioni inondano di eroina l'Europa e tutto il Nord America non curanti delle perdite loro continuamente inferte dagli apparati di sicurezza che gli Stati frettolosamente hanno incominciato a potenziare per arginare il fenomeno. Negli anni novanta e sino ad oggi i flussi di eroina verso l'Europa si modificano nuovamente. L'Iran e la Turchia, non più luoghi di estese coltivazioni di papavero da oppio, assurgono preminentemente al ruolo di Paesi di transito privilegiati dai narcotrafficanti dei Pesi del Triangolo d'oro e della Mezza Luna

[10] D'Acunto, Piano d'azione contro la droga dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, Rivista di Polizia, nr.11, 1996.
[11] Estievenart G, Policies and strategies to combat drugs in Europe, Firenze, 1995, pp.123-145.
[12] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Attività di prevenzione e repressione svolta dalle forze di polizia, Roma, 1996.

(Afghanistan, Iran, Pakistan) leader mondiali nella produzione della sostanza[13]. Sul finire degli anni novanta, la situazione torna a mutare radicalmente. Due Paesi più degli altri, si impongono sulla scena internazionale: l'Afghanistan, che con l'eroina proveniente dalla sola zona di Kandahar assorbe il 50 per cento dell'intera produzione mondiale, e l'Iran che, dopo aver dichiarato guerra al narcotraffico rompendo drasticamente con il passato, si è trasformato da area di produzione in Paese di transito[14]. Un "Ponte del Diavolo" disteso tra le nazioni maggiori produttrici e quelle dove più forte è la domanda di eroina, così definiscono il loro Pese le autorità iraniane che in quegli anni scatenano una lotta senza quartiere ai trafficanti di oppio.

Viene eretta una linea fortificata di oltre mille chilometri lungo i confini che separano l'Iran da Pakistan e Afghanistan: fortini, posti di blocco, canali, barriere di cemento, filo spinato. Oltre ventimila soldati a vigilare che le colonne di trafficanti non tentino di forzare i varchi fortificati. Tanta ostilità e determinazione sospinge attualmente l'oppio afgano su nuove rotte. La via più solcata diviene quella che attraversa l'Asia Centrale: dal territorio afgano, a bordo di camion, auto e cammelli, i carichi si dirigono verso il Kirghizistan e l'Uzbekistan, dove la mitica Samarcanda è diventata ormai il crocevia mondiale del traffico di eroina, oppure verso il Tourkmenistan, lungo il fiume Amudarya, o in direzione del Mar Caspio per finire preda delle mafie caucasiche[15].

Dalla semisconosciuta città di Osh, nel Kirghizistan, una parte dell'eroina prende anche la via per Mosca. La maggior parte della morfina base, comunque, continua ad approdare in Turchia che rappresenta, ancora oggi, per la sua strategica posizione e per l'estesissima posizione geografica e rete di comunicazione terrestre, marittima ed aerea di cui è dotata, una testa di ponte verso l'Europa - Rotta Balcanica - , verso l'Asia Centrale - Rotta Cinese - e, infine, verso il Medio Oriente.

In questo ultimo decennio, però, le organizzazioni di trafficanti turchi, nel mirino di tutte le polizie antidroga del pianeta, tentano di rompere l'accerchiamento intessendo alleanze con altri gruppi criminali dell'Est Europeo e studiando nuovi stratagemmi per far giungere i carichi a destinazione. Lungo la "rotta balcanica", in territorio bulgaro,

---

[13] Consiglio dell'Unione Europea, Progetto di un piano d'azione in materia di droga tra l'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali, Bruxelles, 2003, pp. 10-14.

[14] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.

[15] International Narcotics control Board, Report of the international Narcotics for 2001, New York, 2002.

rumeno ed ucraino, vengono creati depositi di stoccaggio in modo da favorire l'apertura di nuovi canali di instradamento dell'eroina verso i Paesi occidentali. Mentre emissari turchi instaurano rapporti di cooperazione con organizzazioni polacche e libanesi incaricate esclusivamente delle operazioni di importazione della droga. L'eroina è fatta affluire in Polonia, in Ungheria o nel vicino Oriente a bordo di veicoli di grandi dimensioni e successivamente frazionata in piccoli quantitativi affidati ai numerosi corrieri che provvedono a farla giungere in Europa, Stati Uniti e Canada prevalentemente via terra, occultata nei doppifondi di auto e furgoni, ma anche per via aerea, più raramente per nave. Parallelamente alla "rotta balcanica" è aperta una nuova via marittima, con partenza dal porto di Smirne in Turchia, che tocca Grecia, Italia meridionale, Spagna e Francia. Terminale italiano di questo commercio illecito è principalmente la città di Milano o le zone del suo hinterland[16]. Più di recente emergono dalle macerie della ex Iugoslavia agguerritissimi sodalizi criminali di etnia croata, macedone ed albanese capaci anche di stabilire relazioni stabili con gli immancabili trafficanti turchi. Approfittando dei flussi migratori, la criminalità albanese e kosovara interessata agli enormi profitti del traffico di droga, opera una forte penetrazione verso l'Italia e gli altri Paesi del mediterraneo insediandosi sul territorio con, strutture delinquenziali a base familiare che gestiscono le diverse fasi del traffico: dall'importazione a bordo di camion alla fase della distribuzione, in cui i criminali slavi si avvalgono della collaborazione di cittadini nordafricani e pregiudicati italiani. Un altro canale di transito è quello che parte dall'ex Birmania per rifornire Stati Uniti e l'Australia tramite i terminali di Chiang Mai in Thailandia e Hong Kong. Una parte dell'eroina prosegue lungo la mitica via della seta e va ad approvvigionare il mercato cinese. E' gestito per lo più dalla mafia nigeriana che usa la capitale Lagos come punto di transito tra i quattro continenti"[17].

Recentemente vengono sempre più coinvolti nel traffico internazionale di eroina proprio i paesi africani, quelli della fascia più a nord (Marocco, Algeria, Tunisia) oltre che del centro Africa, principalmente la Tanzania, il Kenia e la citata Nigeria.

---

[16] Testimoniano tale fenomeno le risultanze di numerose operazioni antidroga di rilievo internazionale che negli anni hanno condotto le diverse forze di Polizia in Lombardia. In tal senso, sono riportati i dati nelle relazioni annuali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e del Comando Generale della Guardia di Finanza.

[17] UN-ODC, United Nations - Office on Drugs and Crimes, Executive Summary, Vienna, 2003, pp.45-50.

Anche negli Stati Uniti l'ultimo decennio del secolo registra un radicale mutamento della scena: l'offerta di eroina subisce un incremento del 300 per cento dovuto essenzialmente all'apertura di nuovi canali di immissione riforniti dall'oppio prodotto da alcune regioni della Bolivia, Colombia, Guatemala, Perù e, soprattutto, dal Messico in cui, nel frattempo, sono sorte vaste coltivazioni di papavero d'oppio che affiancano la più tradizionale produzione della coca[18].

Gli ingenti quantitativi di oppio ottenuti dalle nuove coltivazioni sottraggono progressivamente consistenti quote di mercato alle organizzazioni criminali che fino ad allora avevano gestito l'importazione di eroina asiatica (le triadi) e l'attività di smercio (mafia italiana), ridimensionandone peso, ruolo ed influenza criminale a vantaggio di emergenti gruppi delinquenziali.

Attualmente, la maggior parte del consumo statunitense di eroina è alimentato dalla produzione messicana e i trafficanti del Paese di Villa e Zapata hanno soppiantato nella conduzione e nella gestione del traffico boss e vecchi padrini. In ambito nazionale, le regioni italiane dove si è realizzato il sequestro di quantitativi significativi sono, nell'ordine [19] **:** Lombardia, Puglia, Lazio, Friuli, Veneto, Piemonte e Marche. I sequestri sono stati effettuati per il 78 % all'interno del territorio nazionale, per lo 0,64 % al confine terrestre, per lo 0,51 al confine aereo e per il 20,68 % al confine marittimo.

Le reti criminali interessate al traffico di eroina sono state connotate dalla presenza sia di trafficanti italiani che di trafficanti di etnia straniera, spesso operanti anche congiuntamente.

Si è riscontrata una discreta presenza delle note organizzazioni criminali italiane legate alla ndrangheta calabrese ed una notevole consistenza di trafficanti di etnia albanese e nigeriana. Altre etnie maggiormente coinvolte sono risultate quella marocchina e tunisina operanti prevalentemente nello spaccio.

L'Albania, unitamente alla Turchia ed al Kosovo, è risultata essere il principale crocevia di quantitativi di eroina importata in Italia, per il consumo ovvero per il transito in altri paesi. L'eroina intercettata in Italia, proveniente lungo la rotta Balcanica, è giunta sul territorio italiano seguendo alternativamente sia la rotta terrestre (autovetture, autotreni e autoarticolati) che quella marittima (navi e gommoni).

---

[18] Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Relazione Annuale, Bruxelles, 2001.
[19] Ministero dell' Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.

Le aree geografiche con le maggiori coltivazioni di papavero da oppio[20], sostanza naturale per la produzione dell'eroina, si identificano con il Sud-Ovest Asiatico (area del Golden Crescent - Mezzaluna d'oro), il Sud-Est Asiatico (area del Golden Triangle - Triangolo d'oro), il Centro Sud America.

Nell'area del Sud-Ovest asiatico primeggia il ruolo dell'Afghanistan. In tale Paese, secondo i dati forniti dall'UN-ODC[21], nel 2003 è stato prodotto il 77% dell'oppio a livello mondiale, con un incremento del 6% rispetto alla produzione dell'anno 2002. Il picco culminante di produzione di oppio in Afghanistan è rappresentato dalle 4600 tonnellate prodotte nel 1999, durante il regime talebano.

Al crollo della produzione del 2001, conseguente all'editto emanato in quell'anno e con cui il regime integralista di Kabul aveva per la prima volta messo al bando la produzione dell'oppio nel paese, ha fatto seguito, nel 2002, anno in cui era ormai crollato il regime talebano, e nonostante la presenza delle forze di coalizione antiterrorismo (Isaf and Enduring Freedom), la ripresa della produzione che aveva raggiunto le 3400 tonnellate. La produzione nel 2003 ha toccato le 3600 tonnellate di oppio. Le aree coltivate a papavero sono passate dai 74000 ettari nel 2002 a 80000 ettari nel 2003 con un incremento pari all' 8%. Dallo studio dell'UN-ODC, basato sui rilevamenti satellitari, emerge come le zone a maggiore densità di coltivazione siano diminuite , rispetto ai tempi dei Talebani, nelle province pianeggianti del Sud dell'Afghanistan, per aumentare nelle zone più impervie, delle montagne e delle isolate vallate del Centro e dell'est del Paese, al momento fuori controllo del Governo Centrale di Kabul. Un significativo aumento della produzione si è registrato nella remota regione montagnosa settentrionale di Badakhshan, che si trova incuneata lungo il confine tra il Tagikistan e l'Uzbekistan. Allo stato attuale, il 7 % della popolazione locale si dedica alla coltivazione dell'oppio.

La crescente produzione di oppio ed eroina in Afghanistan trova i principali mercati di destinazione in Europa Occidentale e Russia. Oltre alle tradizionali rotte di transito attraverso l'Iran ed il Pakistan, Paesi che hanno intensificato l'azione di contrasto ai narcotrafficanti, da tempo va acquisendo crescente importanza la cosiddetta rotta settentrionale: per raggiungere i mercati finali, la droga afgana transita attraverso i

[20] UN-ODC, United Nations - Office on Drugs and Crimes, Executive Summary, Vienna, ottobre, 2003, pp.67-75.
[21] Ufficio contro la Droga ed il Crimine delle Nazioni Unite.

confini delle Repubbliche ex Sovietiche dell'Asia Centrale. Il Regno Unito ha assunto il ruolo di paese guida per il coordinamento dell'assistenza internazionale in Afghanistan, elaborando con Kabul una strategia per l'eliminazione entro il 2013 delle coltivazioni di oppio con interventi di sviluppo alternativo. In linea di principio si sottolinea la necessità di un efficace coordinamento internazionale nella lotta al fenomeno secondo una strategia equilibrata (riduzione della domanda e dell'offerta) che abbia come riferimento principale l'Ufficio contro la Droga ed il Crimine delle Nazioni Unite (UN-ODC)[22]. Anche l'Italia svolge un ruolo importante nel quadro dell'azione antidroga ONU, quale membro del Gruppo dei Grandi Donatori dell'UN-ODC. Il nostro paese ha finanziato nel 2002 progetti per la lotta alla droga in Afghanistan per 1,6 milioni di dollari ed in Tajikistan per 300.000 dollari.

La seconda area geografica di produzione di oppio è il Sud-Est Asiatico. Il Myanmar, situato al centro del "Triangolo d'oro" è oggi il secondo produttore di oppio. Myanmar ed Afghanistan riuniscono il 95 % della produzione mondiale. La produzione è concentrata nelle regioni dello Shan Stat, Wa e Kokang, a ridosso delle città tailandesi di Chiang Mai, Chiang Rai, Mai sai, Tak, Mae Hong Son [23].

Dell'eroina prodotta, solo il 15-20 % alimenta il mercato europeo, in quanto quella di origine afgana risulta più conveniente, sia in termini di costo che di impiego di consolidate e ben conosciute rotte. Il solo mercato cinese assorbe il 75% della produzione. Le aree di trasformazione sono situate a ridosso dei depositi di oppio nei pressi dei punti di confine con Thailandia, Cina e Laos. Gli stupefacenti vengono spediti utilizzando due rotte, quella "cinese" (verso nord-via terra) attraverso il permeabile confine tra Myanmar, Thailandia e Laos, e quella via Yangon (verso sud-via marittima. La prima è diretta verso il nord entrando in Cina dalla direttrice stradale che da Mandalay arriva a Kunming, la seconda parte del porto commerciale di Yangon ed è diretta a sud verso Thailandia, Malesia, Singapore ed Indonesia. Il trasporto interno avviene attraverso il fiume Salween. In Kunming le organizzazioni criminali cinesi

[22] Commissione istituita dall'Onu, come organo sussidiario del Consiglio Economico e Sociale. Essa svolge un ruolo preminente nella elaborazione delle politiche per il controllo internazionale degli stupefacenti e vigila sulla corretta applicazione delle convenzioni internazionali.
[23] UN-ODC, United Nations - Office on Drugs and Crimes, Executive Summary, Vienna, ottobre, 2003, pp.76-80.

trasferiscono l'eroina verso Europa, Giappone, Australia e Nord America impiegando i porti di Shanghai, Hong Kong, Macao e dal vicino Vietnam [24].

L'eroina e l'oppio, seguendo la rotta cinese, prendono la via della Cina con destinazione Kunmig, capoluogo della regione dello Yunnan. Altro punto importante di raccolta e transito di stupefacente verso l'Oceania ed altri Paesi del sud-est Asia è, come già accennato, la capitale del Myanmar, Yangon.

In Thailandia, una trentina di anni fa le coltivazioni di oppio si estendevano per circa 2 milioni di ettari, distribuiti nelle 12 province settentrionali del paese. Per il 2003 esiste una stima non ufficializzata di 1200 ettari di coltivazioni. L'ultima area geografica di rilievo è rappresentata dal Sud-America e segnatamente il Messico e la Colombia. La produzione mondiale è stata calcolata in 47 tonnellate nel 2002, mentre in Colombia la produzione è stata di 58 tonnellate[25].

Dalla Colombia proviene, in prevalenza, eroina di alta qualità, contraddistinta dal colore bianco, tipico di un livello di purezza dell'80-90 %, mentre dal Messico proviene stupefacente di bassa qualità, caratterizzato dal classico colore nero catrame o marrone scuro. In tale contesto, risulta interessante valutare la posizione assunta dal Brasile. La quantità complessiva di eroina sequestrata nel corso del 2002 è più che raddoppiata rispetto al 2001. Tale dato è da ritenersi significativo considerando che dal 1998 la polizia brasiliana non effettuava sequestri di questa tipologia di stupefacente. Gli episodi nei quali i sequestri sono maturati consentono di valutare che il territorio brasiliano è utilizzato da "corrieri", reclutati da organizzazioni criminali di narcotrafficanti anche di carattere non nazionale, quale rotta privilegiata per il transito dell'eroina prodotta in Colombia verso mercati internazionali, in particolare gli Stati Uniti e l'Europa[26]. L'eroina entra in Brasile dalle frontiere con la Colombia ed il Venezuela, proseguendo per le città di Manaus, San Paolo, Rio de Janeiro.

---

[24] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.
[25] International Narcotics control Board, Report of the international Narcotics for 2001, New York, 2002.
[26] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Attività di prevenzione e repressione svolta dalle forze di polizia, Roma, 2000.

2.2 – La coca e la cocaina

La maggior parte della produzione mondiale di cocaina si concentra in appena tre paesi: Colombia (50%), Perù (32%) e Bolivia (15%). Nel 2004 le piantagioni di coca in Colombia si sono ridotte di 6.000 ettari, ma questa diminuzione è stata più che compensata dalla crescita in Perù (+14%) e in Bolivia (+17%). Ciò ha portato ad una crescita complessiva annuale del 3%. La produzione resta comunque ancora inferiore del 29% rispetto al picco registratosi nel 2000. Con molta probabilità nel 2004 i coltivatori peruviani e boliviani hanno incrementato la produzione di coca, in ragione del prezzo di vendita delle foglie di coca, che da tempo è assai elevato.

In Perù, a partire dalla metà degli anni '90, il costo delle foglie di coca è raddoppiato, assestandosi sui 2 US$ al kg, e in Bolivia ha raggiunto il prezzo ancora più alto di 5 US$ al kg.

Nel 2003 i sequestri di cocaina sono aumentati complessivamente di un terzo, raggiungendo un picco massimo di 495 tonnellate, e più della metà sono stati eseguiti in Sud America. Se ci si basa sulla produzione stimata e si prende in considerazione il grado di purezza della cocaina, questo dato indica un tasso di intercettazione pari al 44%, che costituisce un record. Solo in Colombia sono state sequestrate 146 tonnellate di coca, il 29% del totale dei sequestri. Contrariamente alle previsioni, questa situazione non ha fatto salire i prezzi, ma ha portato verso un lieve ribasso nella maggior parte dei principali mercati della droga. Sembrerebbe che i mercati nord americani della cocaina siano in declino e quelli europei in crescita. La maggior parte della cocaina spacciata negli Stati Uniti transita in Messico o nei Caraibi. Sono in aumento i carichi di cocaina destinati all'Europa e provenienti dall'Africa, in aggiunta alle rotte tradizionali della Spagna e dell'Olanda.

Si stima che nel mondo almeno 14 milioni di persone facciano uso di cocaina, di cui due terzi residenti nelle Americhe. Dopo essere stato per anni in forte crescita, il consumo di cocaina sembra essersi stabilizzato, sebbene alcuni rilevamenti condotti nelle scuole facciano pensare a un incremento dei livelli di consumo in Europa Occidentale.

Il narcotraffico che ha per oggetto la cocaina cloridrato presenta minore complessità rispetto a quella degli oppiacei per l'agevole individuazione delle zone di produzione circoscritte ad alcune ben definite aree geografiche[27].

L'erythoxylion coca[28], dalle cui foglie si estrae la cocaina, cresce spontaneamente tra i 700 e i 2000 metri di altitudine alle pendici andine dell'America meridionale (Ecuador, Colombia, Bolivia, Perù, Cile e Brasile). Si coltiva anche a Ceylon e a Giava. Attraverso la cosiddetta "rotta atlantica" (Venezuela-Colombia-Brasile-Argentina) e "rotta latino-americana" (Bolivia-Perù-Ecuador-Argentina-Paraguay-Canada), la cocaina proveniente dai paesi produttori, occultata nelle forme e nei modi più stravaganti , varca l'Oceano verso l'Europa ed ogni parte del mondo ovvero prende la direzione dell'America del nord.

Oggi dai paesi produttori, la cocaina non attraversa più le frontiere degli Stati del centro America e, in particolare, Panama. La droga tendenzialmente viene ammassata in depositi brasiliani situati nella zona di Caracas e, successivamente, spedita in transito attraverso le isole dei carabi (Aruba, Curacao, Portorico) con destinazione Miami e Los Angeles per essere poi smistata in ogni parte degli Stati Uniti.

Più recentemente, le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico internazionale hanno costituito vaste aree di stoccaggio, oltre che nell'America del Sud, anche in paesi africani come la Nigeria. Da qui a bordo di navi commerciali o servendosi di corrieri spesso ingoiatori che coprono l'ultima parte del tragitto in aereo, i networks criminali internazionali fanno pervenire la droga nei luoghi di smercio e consumo dell'Occidente e dell'Est Europeo, mercato quest'ultimo in progressiva ed inarrestabile espansione[29]. Proprio l'incremento delle forniture verso i paesi dell'est e di quelli asiatici rappresenta l'ulteriore sviluppo della minaccia del narcotraffico. I cartelli colombiani e sudamericani, la cui spinta produttiva e senz'altro superiore al fabbisogno mondiale, dopo aver raggiunto il punto di saturazione dei mercati clandestini nord americani, hanno deciso di instradare i loro prodotti verso i paesi d'oltrecortina e quelli in via di sviluppo dove il crollo di alcuni sistemi politici e la rimozione dei blocchi alle frontiere

---

[27] International Narcotics control Board, Report of the international Narcotics for 2001, New York, 2002.

[28] É il principale alcaloide ad azione stimolante contenute nelle foglie della pianta della coca. Circola sul mercato illecito principalmente sotto forma di cloridrato e si presenta come una polvere bianca, cristallina, quasi impalpabile , di sapore amaro, solubile ai grassi e in alcol, poco in acqua fredda.

[29] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Attività di prevenzione e repressione svolta dalle forze di polizia, Roma, 2000.

ha consentito di importare, oltre alle merci, standard e modelli di vita occidentali nei quali è purtroppo insito e radicato il fenomeno del consumo di droga.

Il trend dei sequestri, in costante ascesa a partire dagli anni 80, superando di gran lunga quello dei sequestri di eroina, porta ad ipotizzare che, attualmente, la cocaina sia la sostanza d'abuso più diffusa, ricercata e consumata del mondo. In ambito nazionale l'analisi delle più rilevanti operazioni svolte ha consentito di individuare significativi indicatori sui diversi aspetti di attuazione del traffico di cocaina. Il 59 % dei sequestri è stato effettuato all'interno del territorio nazionale, per il 3% al confine terrestre, per il 27% al confine aereo e per il 9% al confine marittimo. Le regioni italiane dove si è realizzato il sequestro di significativi quantitativi sono nell'ordine: Lazio, Lombardia, Calabria, Liguria, Emilia Romagna, Piemonte e Campania[30]. La cocaina sequestrata in Italia è risultata provenire principalmente dalla Colombia ed importata in misura crescente dal Venezuela e dall'area caraibica, direttamente in Italia oppure transitando per altri paesi dell'Unione Europea, quali la Spagna (paese Europeo con il livello più elevato di sequestri di cocaina) per via marittima e l'Olanda per via aerea[31].

Vi è da segnalare che tra i sistemi di trasporto della cocaina dal Sud America in Italia è stato anche utilizzato quello di far giungere manufatti di produzione artigianale, abilmente impregnati di rilevanti quantitativi della stessa sostanza. Al recupero della cocaina si è proceduto attraverso procedimenti chimici sofisticati, utilizzando materiale di laboratorio di varia natura. Nel nostro paese il ruolo di serbatoio per l'intero mercato rimane la Spagna, che registra la presenza di una nutrita colonia di colombiani, direttamente collegati con esponenti di spicco delle organizzazioni criminali italiane. Nell'ambito di dette organizzazioni, che interagiscono con quelle colombiane per l'importazione di cocaina, si è registrato un ruolo particolarmente attivo di consorterie di origine calabrese appartenente anche alla 'ndrangheta.

E' stato osservato un crescente interesse da parte dei trafficanti colombiani verso l'Albania, quale paese di transito della cocaina in Italia[32].

---

[30] UN-ODC, United Nations - Office on Drugs and Crimes, Executive Summary, Vienna, 2003.

[31] Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003,p.20.

[32] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003, p.23.

I trafficanti di etnia straniera maggiormente implicati nel traffico di cocaina sono stati i marocchini, gli albanesi e i nigeriani. Anche nel fenomeno dello spaccio sono prevalsi i marocchini.

Il tradizionale polo geografico di coltivazione della foglia di coca, sostanza naturale per la produzione della cocaina, rimane il Sud America. La coltivazione delle foglie di coca e la loro raffinazione sono un'industria criminale fiorente in tutto il territorio colombiano nonché sul limitrofo territorio del Perù e in Bolivia.

Va considerato che il 100% della produzione di coca colombiana ed il 75 % di quella prodotta in Perù o Bolivia viene raffinato dalle organizzazioni criminali colombiane che operano protette dalle organizzazioni di guerriglieri o paramilitari che dal narcotraffico attingono i finanziamenti necessari per la lotta armata. Si calcola che il 70 % delle coltivazioni illecite siano protette dalle Fare mentre il restante 30 % dai paramilitari e dall'Esercito di Liberazione Nazionale[33]. La Colombia, che ha avuto una posizione marginale fino all'inizio degli anni 80, è oggi il produttore principale, coprendo i tre quarti della produzione mondiale e raffinando una gran parte della cocaina prodotta dal Perù e dalla Bolivia. Tuttavia, negli ultimi due anni, a causa dei continui programmi di eradicamento e smantellamento dei laboratori di trasformazione, la produzione di cocaina in Colombia è scesa da 695 tonnellate nel 2000 a 580 nel 2002 mentre, nello stesso periodo, è cresciuta di circa il 13 % in Perù, raggiungendo le 160 tonnellate. In Bolivia, la produzione si è stabilizzata sulle 60 tonnellate crescendo di circa il 37 % nel 2001.

Altri stati sudamericani (Brasile, Venezuela, e Area Caraibica) pur non coinvolti, se non in minima parte, nella produzione di cocaina, rivestono particolare importanza come zone di transito e di influenza delle organizzazioni colombiane operanti nelle zone di produzione. In particolare, il Brasile ed il Venezuela sono utilizzati dai cartelli colombiani come ponte per l'invio di grosse quantità di cocaina in Usa ed Europa agevolati dall'assenza, sotto il profilo finanziario, di idonei meccanismi di contrasto.

Ciò consente alle stesse organizzazioni di utilizzare numerose imprese, di solito commerciali e/o industriali dedite all'import-export, come attività di copertura.

I paesi dell'Area Caraibica, geograficamente così vicini al più grande mercato di cocaina del mondo, costituiscono un crocevia ideale per i carichi provenienti dal Sud

[33] UN-ODC, United Nations - Office on Drugs and Crimes, Executive Summary, Vienna, 2003.

America ed un volano del riciclaggio della maggior parte dei proventi del mercato degli stupefacenti. La maggior parte della cocaina importata nei paesi dell'Europa occidentale proviene dalla Colombia e in misura minore da Perù e Bolivia.

Sempre più rilevanza stanno assumendo, come area di transito e di stoccaggio, i paesi del Centro Nord Africa che si affacciano sull'Atlantico. La cocaina viene di norma trasportata seguendo la rotta marittima nell'80 % dei casi[34]; negli altri casi si ricorre al vettore aereo. L'Olanda e la Spagna rappresentano le principali porte d'ingresso per la cocaina diretta in Europa.

Le più recenti acquisizioni informative evidenziano che la cocaina prodotta in Colombia raggiunge gli stessi mercati transitando dai porti argentini, brasiliani e cileni.

2.3 – La cannabis

La produzione di cannabis è in aumento e nel 2003 potrebbe aver superato le 40.000 tonnellate. La produzione di marijuana è estremamente diffusa, e molti Stati membri denunciano l'esistenza di coltivazioni di cannabis nei loro paesi. La produzione di resine cannabinoidi (ad esempio l'hashish) sembra invece concentrarsi in Marocco, dal quale proviene l'80% della resina consumata in Europa. Questo paese viene considerato il più grande mercato di hashish al mondo. L'estensione delle coltivazioni della cannabis in Marocco si è ridotta del 10% tra il 2003 e il 2004.

Sul mercato internazionale viene trafficata anche resina proveniente dal Pakistan e dall'Afghanistan, la produzione totale complessiva è di circa 7.000 tonnellate.

Il traffico di marijuana è sicuramente il più esteso. I sequestri sono aumentati nuovamente nel 2003 (fino a 5.845 tonnellate), dei quali il 58% hanno avuto luogo in Nord America, e il 26% in Africa. Anche i sequestri di resina di cannabis hanno visto un incremento fino a toccare nel 2003 un massimo di 1.361 tonnellate, dei quali il 70% in Europa Occidentale.

La cannabis è senz'altro la droga più diffusa nel mondo. Nel 2003 circa 161 milioni di persone, pari al 4% della popolazione mondiale tra i 15 e i 64 anni, hanno fatto uso di cannabis.

[34] Molinaro A, Il traffico internazionale di stupefacenti via mare: situazione attuale e prospettive, Roma, 1999 e in tal senso il Ministero dell'Interno, Direzione centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.

Secondo l'opinione di alcuni esperti sollecitata dagli Stati membri, il numero dei paesi che hanno percepito un aumento, nel consumo di cannabis (il 46% dei 101 Stati coinvolti nell'indagine) è superiore a quello dei Paesi che hanno registrato una diminuzione (il 16%) nel 2003. In Europa appare in aumento il consumo tra gli studenti, ma non in Australia e negli Stati Uniti.

La maggior parte dei derivati della cannabis (marijuana e hashish) intercettata nel corso degli ultimi anni è risultata provenire dall'Africa (Marocco e Nigeria), dall'America del Sud (Colombia) e dall'Asia (Pakistan). Il flusso di tali sostanze si diffonde indistintamente tra est e ovest[35] Diverse sono le direttrici di traffico sui mercati europei: dalla Nigeria ai Paesi Bassi; dall'Uganda alla Bulgaria per raggiungere poi la Repubblica Slovacca; dalla Spagna al Regno Unito; dalla Colombia all'Olanda ed al Belgio; dai Paesi Bassi alla Repubblica Ceca. La droga, proveniente dalle consuete zone di produzione, è instradata principalmente lungo le rotte marittime e le arterie stradali a bordo di targhi ovvero in container montati su semoventi, rimorchi ed autoarticolati.

Nella graduatoria dei Paesi europei ricettari di questa sostanza figurano ai primi posti, nell'ordine: l'Olanda, il Portogallo, il Regna Unito, la Spagna, la Francia, il Belgio, la Turchia, la Romania e l'Italia. Ma questi Stati oltre ad assorbire quote ingenti di prodotto per il proprio consumo interno, in ragione anche delle favorevoli e strategiche posizioni geografiche, rappresentano con Russia, Ucraina e Croazia punto di transito per le successive movimentazioni verso altre zone del continente europea [36].

L'hashish sequestrato in Italia è risultato provenire prevalentemente dal Marocco. La regione maggiormente interessata dai sequestri è risultata la Lombardia, seguita da Piemonte, Liguria, Campania, Sardegna e Lazio[37]. Il traffico di hashish è stato gestito da organizzazioni italiane che si sono avvalse di basi logistiche ed operative impiantate nella Costa del Sol, regione mediorientale della Spagna. In questa zona, molti esponenti di sodalizi criminali, per meglio svolgere la propria attività criminosa, hanno colà stabilito la loro residenza abituale.

Per il trasporto, generalmente vengono utilizzate imbarcazioni medio grandi, in grado di trasportare tre o quattro tonnellate di hashish, che dalle acque internazionali tra

---

[35] International Narcotics control Board, Report of the international Narcotics for 2001, New York, 2002.
[36] Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Relazione Annuale, Bruxelles, 2001.
[37] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione annuale, Roma, 2003.

Spagna e Marocco fanno direttamente rotta verso le coste italiane per la successiva distribuzione, oppure sulle coste spagnole, da dove l'hashish raggiunge l'Italia anche con trasporti su gomma. La regione maggiormente interessata dai sequestri di marijuana è la Puglia.[38]

In merito, è utile evidenziare che le organizzazioni straniere maggiormente coinvolte nel traffico di cannabis e derivati sono risultate quella di etnia marocchina, albanese, algerina e spagnola.

La vasta diffusione della coltura di cannabis, dalla quale derivano l'hashish e la marijuana e la virtuale assenza di sistemi di monitoraggio e di studio sulla coltivazione, non consente di procedere ad un'accurata stima dell'ubicazione, dell'estensione e dell'evoluzione della coltivazione e della produzione mondiale.

Intense coltivazioni sono segnalate in diversi Paesi dell'Africa, del Sud America ed Asia. Contrariamente a quanto avviene per cocaina ed eroina, la maggior parte del traffico di cannabis è infraregionale, cioè all'interno dello stesso continente.[39]

Il Sud Africa è uno dei maggiori produttori mondiali di cannabis, localmente conosciuta come Dagga. La cannabis prodotta è destinata principalmente al consumo locale, mentre la restante parte viene esportata in Europa e Nord America.

La maggior parte dei derivati della cannabis prodotti in Colombia è destinata ai mercati del Nord America. I cartelli colombiani controllano anche la produzione della cannabis coltivata, in quantità limitata, nella zona occidentale del Venezuela, dove è particolarmente consistente la presenza di malavitosi colombiani.

La Giamaica è il più grosso produttore ed esportatore di cannabis dei Caraibi. La cannabis prodotta è destinata per la maggior parte in Nord America ed in misura minore, ma significativa in Europa. Altri importanti fonti di produzione si trovano in Asia Centrale, nella Federazione Russa e in Libano dove si riscontra una ripresa dell'attività di coltivazione della cannabis.

Secondo UN-ODC, la Cambogia è il maggior produttore e fornitore di cannabis al mondo. Le coltivazioni sono presenti su tutta la fascia nord occidentale e meridionale di confine con Thailandia, Vietnam e Laos, con particolare intensità nelle zone dei rilievi a ridosso del mare. Negli anni '90 si sono progressivamente sviluppate nei Paesi Bassi

---

[38] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Attività di prevenzione e repressione svolta dalle forze di polizia, Roma, 2000.

[39] Unione Europea, Piano d'azione in materia di lotta alla droga 2000-2004, Bruxelles, 1999, pp. 13-24.

particolari forme di coltivazioni al coperto di cannabis cosiddetta indoor, tecnica che consente quattro raccolti l'anno, con tassi di principio attivo tra il 20 e il 30 %, il triplo rispetto alla percentuale di principio attivo solitamente riscontrato nelle piante a coltivazione tradizionale.

L'Albania è, a sua volta, un forte produttore ed originatore dei flussi di cannabis. Negli ultimi anni si è registrato un forte incremento nelle coltivazioni, fondatamente attribuibile alla crisi economica del paese nonché alle misure adottate dalla Grecia, che da tempo ne ha proibito la coltivazione nel Peloponneso e in Tessaglia.

Per quanto attiene il flusso di cannabis e derivati, sono interessati i porti albanesi di Durazzo, Valona, e Saranda nonché le frontiere marittime portuali e quelle nazionali terrestri fino ai Paesi UE più continentali.

2.4 – Gli altri stimolanti (tipologia anfetamine)

Attualmente la produzione globale di ATS è di circa 400 tonnellate (3/4 di metanfetamine e anfetamine, e 1/4 di ecstasy). La produzione di anfetamine si concentra in Europa; quella di metanfetamina in Cina, Myanmar, Filippine e Nord America, e quella di ecstasy in Olanda e Belgio.

Nel 2003 sono cresciuti i sequestri di ATS, dopo il decremento registrato per alcuni anni.

La quantità maggiore è stata sequestrata in Thailandia (il 20% del totale), seguita da Cina (18%), Stati Uniti (14%), Filippine (10%) Regno Unito, Olanda e Australia (6% per ciascun paese).

Nonostante che nel 2003 i sequestri di metanfetamina siano aumentati del 40%, rimangono comunque inferiori del 40% rispetto al picco toccato nel 2000. Nel 2003 i sequestri più consistenti di metanfetamina sono avvenuti in Thailandia (6,5 tonnellate), Cina (5,8 tonnellate), Stati Uniti (3,9 tonnellate) e Filippine (3,1 tonnellate).

Nel 2003 i sequestri di anfetamine sono aumentati del 22% (5,4 tonnellate), tornando ai livelli registrati negli anni 1997/1998. Gran parte dei sequestri di anfetamina continuano a concentrarsi in Europa (90%), per lo più nell'Europa Centrale e Occidentale (79%). L'ammontare dell'ecstasy sequestrata è pari a 4,3 tonnellate, il 37%

in meno rispetto al picco raggiunto nel 2002. Tali sequestri hanno interessato principalmente l'Europa Occidentale e Centrale (54%), e l'Oceania (26%).

Secondo le stime nel 2003 circa 26 milioni di persone hanno fatto uso di metanfetamina, anfetamina o sostanze affini, mentre circa 7,9 milioni hanno fatto uso di ecstasy. Dopo gli oppiacei, le ATS rappresentano in Asia il principale problema legato al consumo di droga, tant'è che in alcuni Paesi le richieste di trattamento riguardanti le ATS hanno superato quelle di eroina. Nel mondo circa i due terzi dei consumatori di metanfetamina e anfetamina risiede in Asia, molti dei quali sono dipendenti da metanfetamina prodotta nell'Est e nel Sud Est Asiatico.

La percentuale più elevata di consumatori di ecstasy si rileva in Oceania (3,1 %), seguita dall'Europa Occidentale e Centrale (0,9%) e dal Nord America (0,8%).

Secondo il Consiglio d'Europa, gli entactogeni[40] rappresentano la droga più popolare in Europa dopo la cannabis nella fascia d'età compresa fra i 15 e i 25 anni. In base alle stime ufficiali sulla crescente disponibilità di droghe sintetiche sul mercato clandestino, si ritiene che l'ecstasy, gli omologhi di sintesi cosiddetti designer drugs[41], siano ancora più diffuse tra i giovani di quanto non possa essere documentato.

Sul versante della produzione e della distribuzione, i dati in possesso della D.E.A.[42] sembrano delineare una nuova mappa del traffico. Leader mondiale nella produzione e nella fornitura di questo tipo di stupefacente sintetico è l'Olanda; seguono Belgio, Inghilterra, Germania e Svezia nonché tra i paesi dell'Est, Polonia e Cecoslovacchia. La produzione olandese è concentrata nella regione sud orientale dei Paesi Bassi, vicino a Mastricht, dove decine di laboratori clandestini producono con sistemi e tecnologie industriali milioni di pasticche che prendono tutte le direzioni. A queste si aggiungono le rilevanti partite che il Paese dei tulipani importa dall'Est Europa per smistarle, a sua volta, verso i mercati clandestini di ogni parte del mondo attraverso il porto di Rotterdam e l'aeroporto di Amsterdam. Sembra che anche i trafficanti americani, sospinti dalle allettanti prospettive di guadagno, abbiano cominciato ad

[40] Letteralmente "che toccano dentro": ci si riferisce a quella categoria di molecole che, dal punto di vista chimico, sono derivati dell'anfetamina, ma che da essa si discostano per le caratteristiche psicoattive dopo la somministrazione acuta e per il rischio di insorgenza di neurotossicità.

[41] I derivati, gli omologhi e gli analoghi inclusi nella classe delle anfetamine vengono così chiamate ovvero droghe d'autore. Infatti, con una piccola modifica degli ingredienti utilizzati possono si possono ottenere senza problemi, non solo un'enorme quantità di anfetamine, ma numerosi e differenti tipi di allucinogeni, di stimolanti, di oppioidi e persino di sostanze di base atte a fabbricarli.

[42] Principale agenzia statunitense impegnata, anche su scala mondiale, nella lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti.

approvvigionarsi di droga sintetica sul rifornito mercato olandese. Centri di produzione clandestini di notevole importanza sono anche segnalati nel Regno Unito e, soprattutto, in Germania dove, nel corso del 1994, la Polizia BEA ha individuato e smantellato un gran numero di laboratori per la sintesi della metamfetamina.

Su scala mondiale, la produzione maggiore si ha negli Stati dell'Estremo Oriente e, in particolar modo, in Cina e Thailandia, dove, nel 1998, si sono registrati rispettivamente sequestri di anfetamine per oltre 450 e 900 Kg.[43]

L'Australia ha un consumo di ecstasy pari a quello delle Filippine e leggermente superiore a quello del Giappone, Paese in cui il fenomeno dell'abuso di droghe sintetiche ha carattere endemico.

Tra i paesi terminali del traffico svettano sugli altri l'Inghilterra e la Spagna che si colloca per consumi al secondo posto in Europa e al primo nel bacino del Mediterraneo, segue la Germania, dove i sequestri hanno subito un incremento esponenziale[44]. Il flusso destinato in Italia non viaggia unicamente sulla direttrice francese ma anche attraverso la frontiera con l'Austria e la Svizzera. Il costante rifornimento è assicurato da un cospicuo numero di corrieri che fanno la spola tra il nostro Paese e i luoghi di produzione, soprattutto olandesi. La prospettiva di enormi guadagni e la scarsa deterrenza del rischio di essere individuati dalle Forze di Polizia, inducono i giovani, spesso incensurati, a intraprendere il progetto criminoso. Formata la cordata, cioè convogliate ragguardevoli somme di denaro in vista di un unico più consistente acquisto per lucrare presso i fornitori un prezzo più basso, alcuni membri del sodalizio provvedono a noleggiare un'auto mentre altri pensano a reclutare, per pochi milioni, un insospettabile corriere che provveda ad effettuare il trasporto[45].

E' sufficiente stabilire un contatto sicuro con uno dei tanti intermediari e procacciatori di questo tipo di affari sulla piazza di Amsterdam e presentarsi con del denaro contante, possibilmente cambiato in valuta pregiata, per ottenere quantità illimitata di prodotto.

Gli artefici del traffico sanno che, generalmente, non incontreranno invalicabili ostacoli lungo il percorso che li ricondurrà in Italia con lo stupefacente, soprattutto

---

[43] UN-ODC, United Nations-Office on Drugs and Crimes, Executive Summary, Vienna, ottobre, 2003, pp.90-96.

[44] Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Relazione Annuale, Bruxelles, 2001.

[45] Ministero dell' Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.

transitando sul territorio comunitario ormai privo di controlli ai varchi di frontiera, ovvero decidendo di effettuare l'importazione a bordo di un treno o per il tramite dei servizi postali e dei vettori privati. Appena giunte in Italia, le pasticche vengono smistate tra quanti avevano finanziato la trasferta. A loro volta, pronti a riversarle, dietro versamento del prezzo, in una capillare e ramificata rete di frazionamento ed assorbimento delle partite ad opera di gregari e galoppini per lo più anonimi ed insospettabili. Proseguendo nella staffetta dello smercio, neppure i pusher incontrano particolari difficoltà nella vendita delle pasticche, attività che frutta loro profitti molto elevati oscillanti tra il 700 ed il 1000 per cento. La domanda è talmente consistente che i primi acquirenti, per coprire le spese connesse al proprio consumo, trovano vantaggioso rivendere ad altri consumatori una parte delle pasticche acquistate, dando così vita ad ulteriori cessioni di stupefacenti. Lo smaltimento del carico finisce, dunque, per coinvolgere, con effetto a scalare, decine di persone che, seppure consumatori, ne sono anche spacciatori. Viva è, inoltre, la percezione di un progressivo interessamento alla gestione del redditizio traffico di queste sostanze da parte di entità e sodalizi criminali, anche organizzati, che ovviamente individuano una immediata ed appetibile fonte di ingenti guadagni[46].

Infatti, al contrario delle droghe tradizionali che necessitano di particolari processi di lavorazione, quelle di sintesi si possono produrre con relativa facilità in laboratori non molto sofisticati, partendo da sostanze facilmente reperibili e non soggette a particolari controlli[47].

Il fenomeno del traffico e dell'uso di sostanze sintetiche, in particolare ecstasy e anfetamine, desta particolare allarme. Sono sempre più i paesi principalmente in Europa e Nord America laddove è aumentata la produzione e la dimensione del fenomeno. Nell'ultimo decennio i sequestri di stimolanti di tipo anfetaminico sono decuplicati. Il consumo si sta diffondendo ad un ritmo allarmante. Il profitto è la maggior parte della forza trainante del mercato. Bassi costi, alti ricavi, laboratori facilmente mimetizzabili e vicini ai punti di smercio, rendono il commercio estremamente attraente per la criminalità organizzata.

---

[46] UN-ODC, United Nations -Office on Drugs and Crimes, Executive Summary, Vienna, 2003, pp.56-60.

[47] Allen A., Synthetic reductions in clandestine amphetamine and methamphetamine laboratories, Forensic Science international, vol.42, agosto, 1999.

Meno di un chilo di droga illegale può consentire di ricavare un profitto tale da ammortizzare i costi di installazione di un piccolo laboratorio. E' stato stimato [48] che il giro di affari si aggiri intorno ai 65 miliardi di dollari all'anno con profitti che raggiungono il 3000-4000%. Negli ultimi 12 mesi, nel mondo, 34 milioni di persone hanno fatto uso di anfetamine e metamfetamine e 8 milioni di ecstasy. Un numero superiore a quello dei consumatori di cocaina ed eroina. Il consumo maggiore si è avuto in Estremo Oriente e nel Sud-Est Asiatico. Seguono l'Europa, l'Australia e gli Stati Uniti[49].

A differenza delle droghe di origine naturale (eroina, cocaina, cannabis) per le quali è possibile individuare aree di produzione e di trasformazione, per le droghe sintetiche una siffatta indicazione è pressoché impossibile.

Gli elementi via via acquisiti nell'ambito dei rapporti internazionali hanno permesso l'individuazione di vari Paesi caratterizzati ormai dalla presenza di rilevanti produzioni illegali di droghe sintetiche.

L'Europa riveste un ruolo di primo piano nella produzione di droghe di sintesi, prima tra tutte l'MDMA, ed è dal vecchio continente che si dirama la maggior parte del traffico destinato al mercato globale. In Europa Orientale sono attivi gruppi criminali organizzati ai fini della produzione illecita di droghe sintetiche[50]. Relativamente alla produzione, alcuni paesi, in particolare Olanda e Belgio, sono noti quali centri di eccellenza nella produzione di MDMA, ma tale attività risulta tuttavia essere presente anche in altri Stati membri ed in paesi dell'Europa Orientale.

Nelle Repubbliche Baltiche si stanno invece delineando scenari idonei alla produzione di sostanze chimiche di base ed al loro assemblaggio. Laboratori clandestini sono attivi anche in Australia e Nuova Zelanda.

Il traffico verso i paesi di consumo vede maggiormente interessate le rotte che da Olanda e Belgio portano in Germania, Francia e Regno Unito e in misura minore in Spagna. Le rotte del traffico mondiale di droghe sintetiche si ramificano principalmente dall'Europa verso: Nord America, Caraibi, Sud America, Africa meridionale ed occidentale, Sud est asiatico, Australia e Nuova Zelanda.

---

[48] UN-ODC, United Nations - Office on Drugs and Crimes, Excecutive summary, Vienna, 2003.
[49] Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Relazione Annuale, Bruxelles, 2001.
[50] International Narcotics control Board, Report of the international Narcotics for 2001, New York, 2002.

2.5 – Aspetti finanziari del fenomeno

L'industria della droga illegale non opera in regime di liceità. I cartelli della droga non compaiono tra le compagnie della borsa valori, non sono valutati da alcuna società di rendicontazione e le dinamiche di questo mercato non sono studiate regolarmente da analisti, economisti ed esperti nelle proiezioni di mercato. Ciò nonostante è noto che l'estensione dell'industria della droga illegale è enorme.

I confini poco chiari del mercato della droga illegale rendono estremamente difficile determinarne la portata. Il che non è dovuto al fatto che il mercato della droga non è regolato dal meccanismo della domanda e dell'offerta, anzi crescente è la consapevolezza di quanto tale mercato sia determinato da questo meccanismo. La spiegazione è da ricondurre piuttosto al fatto che la maggior parte degli input necessari per una reale valutazione - dati sulla produzione, sui prezzi, sulle quantità esportate, importate e consumate - sono spesso sottostimati, in quanto basati su informazioni incomplete.

L'Unodc, nonostante le molte difficoltà, ha presentato una stima della portata di questo mercato illegale.

È stato stimato che il giro d'affari sulla produzione illegale di droga si aggira intorno ai 94 miliardi di dollari, considerando la vendita all'ingrosso (e considerando i sequestri), e a 322 miliardi se ci si basa sulla vendita al dettaglio (considerando i prezzi al dettaglio compresi i sequestri e altre perdite nette).

La droga venduta nel 2003, calcolata sulla base della vendita all'ingrosso, equivale al 12% delle esportazioni complessive di prodotti chimici (794 miliardi), al 14% del totale delle esportazioni agricole (674 miliardi) mentre supera le esportazioni globali di minerali grezzi e di altro tipo (79 miliardi). Nel 2003 la quantità di droga venduta è stata inoltre superiore al totale delle esportazioni agricole dell'America Latina (75 miliardi di dollari) e del Medio Oriente (10 miliardi).

Secondo queste stime, il mercato più ampio è quello della marijuana (con un commercio al dettaglio i cui proventi ammontano a 113 miliardi di dollari), seguito dalla cocaina (71 miliardi di dollari), dagli oppiacei (65 miliardi di dollari) e dalla resina di cannabis (29 miliardi di dollari). Il giro di denaro prodotto dal mercato di ATS (metanfetamina, anfetamina e ecstasy) invece ammonta a 44 miliardi di dollari.

Secondo l'Unodc le stime riguardanti oppiacei, cocaina e ATS, sono attendibili, ma il grado di certezza si abbassa se si considera la cannabis, in particolare la marijuana, dal momento che le informazioni sulla sua produzione e consumo sono piuttosto contraddittorie.

In complesso, quindi, si tratta di un mercato che ruota intorno ad un valore compreso tra i 300 e i 500 miliardi di dollari che alimenta sistemi economici assai complessi e i cui proventi spaziano da livelli che raggiungono soglie di sussistenza per i più poveri coltivatori delle regioni ad alta densità di coltura, fino ad immense ricchezze in favore dei maggiori trafficanti internazionali.

Se si riflette sulle dimensioni macroscopiche che assume il fenomeno finanziario del traffico di sostanze stupefacenti appare ben evidente l'enorme interesse che l'intero circuito assume per regimi politici e malavita organizzata: si tratta di valori che consentono ampio margine di manovra corruttiva e che spiegano le gravi difficoltà che la lotta alla diffusione delle droghe deve poter combattere.

3 – IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA E LA REALTA' ITALIANA

3.1 – Strategie antidroga e flussi commerciali

Come anticipato nell'introduzione, in una visione internazionale del problema droga anche l'Unione europea, attraverso le proprie istituzioni, è chiamata a svolgere un ruolo di rilevante importanza.

Nel contesto organizzativo del Consiglio dell'Unione Europea operano vari gruppi nell'ambito di specifiche materie. Tra questi è in attività il "Gruppo Orizzontale Droga", istituito dal CO.RE.PER. nel febbraio 1997.

Il mandato del gruppo di lavoro è quello di avviare, controllare e coordinare tutte le attività nel settore e di riferire in merito al CO.RE. PER. Esso è un Gruppo "Interpilastro" (coordina tutte le attività sugli stupefacenti in ambito europeo e ne elabora la politica antidroga) e comprende, in permanenza, anche rappresentanti dell'Osservatorio europeo sulle droghe e le tossicodipendenze (istituito a Lisbona nel 1995 con compiti di ricerca e informazione sul fenomeno droga) e di Europol (costituito a L'Aja nel 1996 per sviluppare il coordinamento di polizia e dogane nella lotta al narcotraffico). Trattasi di un Gruppo "interdisciplinare" che abbraccia più materie (sanità, politica estera, interni, istruzione, ecc.).

Durante il Semestre di Presidenza olandese dell'UE, il Gruppo ha trattato varie tematiche, tra le quali emerge, in modo particolare, "l'*Eu drugs strategy* (2005-2012)".

Si tratta del piano strategico antidroga dell'Unione europea, diluito in otto anni, che si svilupperà con due specifici Piani d'Azione di quattro anni.

Il documento, che ha impegnato intensamente tutte le delegazioni dei 25 Paesi membri, analizza i vari aspetti connessi al particolare fenomeno ed indica le modalità e i settori di intervento.

Il piano strategico è stato approvato dal Consiglio Europeo nel novembre 2004. Esso si ispira a princìpi fondamentali che sono: rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, solidarietà, principio di legalità e diritti umani.

La strategia elaborata ha l'obiettivo di: proteggere e migliorare il benessere della società e dell'individuo nonché la salute pubblica, di offrire un alto livello di sicurezza per la popolazione e di adottare un approccio equilibrato e integrato verso il problema droga.

Partendo da tali fondamentali principi e tenendo presente gli obiettivi da realizzare, il documento testualmente afferma: "lo scopo di questa Strategia UE è quello di aggiungere valore alle strategie nazionali e, contemporaneamente, di rispettare i princìpi di sussidiarietà e proporzionalità stabiliti nei Trattati. Tale Strategia sottolinea che gli Stati Membri dovranno tener conto dell'impatto che avranno le loro diverse strategie nazionali sugli altri Stati Membri, dei modi in cui le strategie nazionali degli Stati Membri possono essere di sostegno per gli altri, e dei contributi che tali strategie possono dare per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia dell'UE".

Nella parte introduttiva del piano strategico sono contenuti alcuni aspetti di analisi sul fenomeno qui di seguito indicati.

Nonostante i modelli del consumo di droga siano sempre diversi tra i 25 Paesi membri dell'UE, specialmente relativamente alle dimensioni, in alcune zone sono emersi nuovi problemi, e non esistono dati che possano far presagire una notevole diminuzione del consumo.

Tuttavia, l'incidenza del danno correlato all'uso di droga e il numero di decessi a esso connessi, sono stabili e persino in diminuzione. In aumento sono, invece, le possibilità di cura.

Per quanto riguarda la riduzione dell'offerta, si evidenzia che, nonostante gli sforzi intrapresi sia a livello nazionale che a livello UE, il traffico di stupefacenti resta uno dei traffici più redditizi per le organizzazioni criminali dell'UE.

I risultati della valutazione finale della Strategia Antidroga UE e del Piano d'Azione 2000-2004 portano alla conclusione che:

- bisognerebbe fissare obiettivi e priorità chiare e precise al fine di poterle poi tradurre in indicatori operativi ed azioni nel futuro Piano d'Azione, con responsabilità e tempi d'attuazione ben definiti;

- bisognerebbe fare progressi regolari nel settore della disponibilità, qualità e comparabilità delle informazioni sul monitoraggio della situazione droga;

-il Programma Pluriennale che riunisce i settori della libertà, sicurezza e giustizia dovrebbe rispecchiare gli obiettivi della nuova Strategia Antidroga e dei Piani d'Azione;

- l'attenzione fondamentale del lavoro del GOD dovrebbe essere sull'avanzamento e monitoraggio dell'attuazione delle azioni delineate nei prossimi Piani d'Azione UE sulla Droga.

La Strategia, che si concentra su due settori specifici, la riduzione della domanda e la riduzione dell'offerta, e su due tematiche trasversali, cooperazione internazionale ed informazione e valutazione, si svilupperà attraverso l'attuazione di due Piani d'Azione Antidroga consecutivi di 4 anni.

Entrambi i Piani d'Azione dovranno contenere un quadro delle attività/azioni ed uno scadenziario delle azioni proposte. Le attività da includere nei Piani d'Azione saranno selezionate secondo cinque criteri base, così enunciati:

- le azioni a livello UE devono offrire un chiaro valore aggiunto e i loro risultati devono essere misurabili e realistici. I risultati attesi dovranno essere dichiarati precedentemente;

- i Piani d'Azione devono dichiarare espressamente i tempi d'applicazione delle iniziative (preferibilmente il periodo del piano d'azione), nonché le persone responsabili per la loro esecuzione e per l'elaborazione di rapporti sull'andamento;

- le attività devono contribuire direttamente al raggiungimento di almeno uno degli obiettivi o priorità definite dalla Strategia;

- gli interventi devono rispondere al criterio di efficacia dei costi;

- vi deve essere un numero limitato di interventi o attività in ciascun settore.

Nel settore della riduzione della domanda, nel documento si afferma che il piano tenderà al seguente risultato: "la riduzione quantificabile del consumo di droga, della dipendenza e dei danni alla salute correlati al consumo di droga nonché dei rischi sociali attraverso lo sviluppo ed il miglioramento di una riduzione della domanda efficace ed integrata basata su una conoscenza globale che comprenda prevenzione, primo intervento, terapie, riduzione del danno, misure di riabilitazione e di reintegrazione sociale negli Stati Membri dell'UE. Le misure per la riduzione della domanda di droga devono tener conto dei problemi

correlati alla salute e di quelli sociali causati dal consumo di sostanze illegali psicoattive e di uso di più droghe unitamente a sostanze lecite psicoattive quali ad esempio il tabacco, l'alcool e i farmaci".

Nel settore della riduzione dell'offerta, il piano strategico prevede la realizzazione, entro il 2012, del seguente obiettivo: "un miglioramento quantificabile nell'efficacia, efficienza e conoscenza di base degli interventi ed attività di contrasto da parte dell'UE e suoi Stati Membri, avente come obiettivo la produzione ed il traffico di stupefacenti su vasta scala nonché lo storno dei precursori, ivi compreso lo storno dei precursori delle droghe sintetiche importati in UE, il traffico di droga, il finanziamento del terrorismo, il riciclaggio dei narcoproventi. Ciò dovrà essere raggiunto concentrandosi sulla criminalità organizzata dedita al traffico di stupefacenti, usando gli strumenti e le strutture esistenti, e laddove opportuno optando per una cooperazione regionale o tematica e cercando i modi per intensificare l'azione preventiva in relazione ai reati per droga".

Per quel che concerne più specificamente l'attività di contrasto, il piano suggerisce l'opportunità di "rafforzare la cooperazione tra le forze di polizia UE sia a livello strategico che preventivo, al fine di intensificare le attività operative nel settore della droga e dello storno dei precursori su produzione, traffico transfrontaliero (intra UE) di stupefacenti, le reti criminali dedite a tali attività e ad altri reati gravi, nel rispetto del principio di sussidiarietà".

Si afferma, inoltre, che Europol dovrà rivestire un ruolo determinante nel coordinamento della raccolta e diffusione di dati agli Stati Membri.

Sul piano della cooperazione internazionale, il piano prevede "un miglioramento quantificabile nell'effettivo e più visibile coordinamento tra gli Stati Membri e la Commissione UE nel promuovere e favorire un approccio bilanciato al problema droga e precursori nei rapporti con le organizzazioni internazionali, nei fori internazionali e con Paesi terzi, al fine di ridurre la produzione e l'offerta di droga all'Europa e di assistere i Paesi terzi nella riduzione della domanda di droga, come parte integrante della cooperazione politica e di sviluppo".

Particolarmente significativa è l'iniziativa contenuta nel piano a favore dei paesi candidati e potenzialmente candidati. Si prevede, infatti, "assistenza ai Paesi terzi, inclusi i Paesi Europei vicini, e i maggiori Paesi produttori e di transito per un più efficace intervento di riduzione della domanda e dell'offerta di droga, in parte attraverso una più stretta cooperazione tra gli Stati Membri dell'UE, e in parte indirizzando le varie tematiche sulla droga nell'ambito di un generale dialogo comune sulla politica delle relazioni estere, della sicurezza e sullo sviluppo della cooperazione".

La nuova strategia sottolinea, infine, l'esigenza di informazione e ricerca per una migliore comprensione del problema droga.

3.2 – La realtà italiana

Sul piano della produzione, è utile affermarlo con determinazione, l'Italia non ha alcuna rilevanza né rientra tra le aree geografiche considerate "ad esclusiva produzione" di sostanze stupefacenti.

Il nostro Paese, nella geografia mondiale del commercio di droga, non è area di produzione; mantiene, invece, una consistente posizione come territorio di transito verso altri Paesi nonché territorio di destinazione per le esigenze di consumo del mercato interno. È, al tempo stesso, territorio caratterizzato da una notevole presenza di grosse organizzazioni criminali per la gestione del traffico illecito, a connotazione sia nazionale che internazionale.

È legittimo, quindi, affermare che l'Italia, anche se registra la presenza di consistenti associazioni criminali, deve - al pari di altri Paesi dell'UE – "subire" l'aggressione delle diverse droghe derivate da coltivazioni presenti in altri territori del globo terrestre.

Ne discende come il traffico mondiale di sostanze stupefacenti sia un fenomeno estremamente complesso, con dimensioni internazionali ed interconnesso con innumerevoli fattori (sociali, culturali, criminali, ecc.).

È complesso, in quanto comprende molteplici fasi (dalla coltivazione alla produzione, raffinazione, acquisizione dei mezzi di trasporto, distribuzione,

consumo e riciclaggio dei relativi proventi), nonché un'articolata catena che richiede attori diversi.

È internazionale, perché le suddette fasi si svolgono in più Stati con caratteristiche tali da poter affermare che nessun Paese è indenne dal grave e pernicioso problema.

È interconnesso con altri fattori non tutti riconducibili solo alle regole della domanda e dell'offerta (esigenza di finanziamento dei movimenti terroristici).

L'aspetto che più di ogni altro emerge è senza dubbio la connotazione internazionale del traffico illecito e dei suoi attori che operano con indici di elevata capacità, mobilità ed adattabilità.

Risulta quanto mai evidente che il contrasto alle produzioni che si realizzano, ormai dai secoli, in altre aree geografiche non può rientrare in modo esclusivo nella strategia e nella responsabilità dei singoli Paesi "destinatari" se non sotto forma di iniziative attraverso supporti sia tecnici che finanziari. Al contrario, soccorrono in tal senso apposite e specifiche strutture internazionali (Onu-E.U.).

La situazione del traffico mondiale di droga, vede, da una parte i Paesi destinatari-consumatori e, dall'altra, i Paesi produttori. È una realtà geografica che porta inevitabilmente alla formazione e concezione di una vera "geostrategia" del traffico di stupefacenti.

II motore che aziona il commercio mondiale tra le diverse aree geografiche è rappresentato essenzialmente dai seguenti elementi: esistenza delle coltivazioni e dei prodotti finiti, esistenza dei mercati di consumo, presenza di trafficanti in forma più o meno organizzata, disponibilità di capitali, di uomini e mezzi.

A questi elementi si affiancano, poi, i fattori produttivi materiali indispensabili per ottenere il prodotto finito che sono le sostanze chimiche di base, note come "precursori" (il cui commercio segue una logica particolare), le risorse umane tecniche (i chimici), i mezzi di trasporto.

Da ultimo, e non certamente perché meno importante, entrano a far parte nella logica del commercio mondiale, in quanto ritenuti decisivi per la riuscita dei trasporti attraverso i diversi Paesi, il sistema della corruzione e il coinvolgimento attivo delle autorità dei Paesi produttori.

È agevole dedurre da quanto sinora detto che le movimentazioni di un qualsiasi tipo di droga, dalla entità consistente, richiede un assetto organizzativo di notevole spessore che coinvolge vari soggetti e strutture.

Appare utile, ora, verificare quale sia l'entità dell'aggressione portata al nostro Paese dal commercio illecito di droghe.

Limitando l'osservazione agli ultimi 3 anni, è possibile scorgere alcune peculiarità delle ripercussioni del traffico mondiale sul territorio italiano.

Negli anni che vanno dal 2002 al 2004 l'Italia ha subito consistenti aggressioni dal traffico mondiale di droghe; complessivamente l'entità del commercio "bloccato", che quindi non ha raggiunto i mercati di consumo, è stato complessivamente di 125.043,088 Kg.

Sono entità di indubbia rilevanza le cui movimentazioni hanno richiesto un notevole impegno di risorse finanziarie, tecniche ed umane.

Scorporando il dato complessivo nelle singole voci delle diverse tipologie di droghe, l'osservazione consente di giungere ad alcune importanti considerazioni sul ruolo che il nostro Paese mantiene nella geografia mondiale.

Nel triennio osservato l'entità della cocaina intercettata, proveniente dai Paesi produttori, è stata complessivamente di 11.130,901 Kg., con un trend pressoché costante nei singoli anni (circa 4 tonnellate all'anno). Ne consegue, in modo quanto mai evidente, come i mercati di consumo abbiano mantenuto costantemente attiva la domanda di "cocaina" e come le varie organizzazioni abbiano investito risorse finanziarie e, non solo, in direzione delle aree geografiche di produzione, per sviluppare un commercio estremamente redditizio.

La quantità di eroina intercettata, anch'essa proveniente da luoghi di produzione estremamente lontani, è stata di 7.714,343 chilogrammi. Anche, questa sostanza ha mostrato di tenere bene il mercato grazie ad una consistente platea di assuntori abituali.

La cannabis e derivati, complessivamente pari a 105.025,520 chilogrammi, ha mantenuto posizioni di estrema rilevanza, presentandosi ancora una volta come sostanza certamente apprezzata e richiesta sui mercati di consumo.

Per concludere, lo stato del traffico di droga in Italia negli ultimi tre anni, considerato in un'ottica di analisi mondiale, evidenzia dati, circostanze e tendenze

che fanno attribuire al nostro Paese una notevole rilevanza nella geografia internazionale nel commercio di sostanze stupefacenti. Fronteggiare un fenomeno illecito di così vaste proporzioni, che è di per sé a connotazione internazionale, richiede necessariamente adeguati organismi ed efficaci strumenti di supporto alle investigazioni.

Il paragrafo successivo è dedicato ad esaminare gli aspetti ora enunciati.

3.3 – Il supporto alle attività investigative

La produzione normativa internazionale nella specifica materia è da definire senz'altro intensa e puntuale.

Il primo corpo normativo organico di settore è da individuare nella Convenzione unica sugli stupefacenti di New York del 30 marzo 1961, ratificata in Italia con legge 5 giugno 1974, n. 412.

L'art. 35 della Convenzione ("Lotta contro il traffico illecito") invitava le "PARTI" e, quindi, gli Stati aderenti, a porre in essere adeguate misure in grado di assicurare sul piano nazionale un coordinamento dell'azione preventiva e repressiva, istituendo un "Servizio adeguato incaricato di tale coordinamento"; assicurare una stretta collaborazione tra tali servizi con le organizzazioni internazionali di settore; sviluppare con sistemi rapidi la cooperazione internazionale tra i Servizi competenti.

La Convenzione Unica di New York si era, quindi, preoccupata di richiedere agli Stati l'istituzione di un Servizio nazionale di coordinamento ed una rapidità nei rapporti di cooperazione internazionale.

Le stesse raccomandazioni furono riprese, a distanza di 10 anni, nella Convenzione sulle sostanze psicotrope di Vienna del 21 febbraio 1971, ratificata in Italia con legge 25 maggio 1981, n. 285 che all'art. 21 aveva ulteriormente sottolineato le medesime esigenze contenute nella Convenzione di New York.

Gli anni '80, nel panorama mondiale dei traffico di sostanze stupefacenti, evidenziarono punte di pericolosità notevolmente accresciute rispetto al precedente periodo, sia in termini di prevenzione che di repressione.

Le mutazioni intervenute richiedevano, quindi, altri e più qualificati interventi a livello internazionale.

È in tale contesto che si colloca la Convenzione dell'Onu contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope adottata a Vienna il 29 dicembre 1988, e ratificata, in Italia, con legge 5 novembre 1990, n. 318.

L'aspetto del coordinamento e della cooperazione internazionale venivano indicati come "pilastri" fondamentali. E, infatti, l'art. 9 della convenzione ("altre forme di cooperazione e di formazione"), invitava gli Stati a stipulare accordi bilaterali o multilaterali, allo scopo di:

- stabilire e mantenere canali di comunicazione tra gli organismi ed i Servizi nazionali competenti per facilitare lo scambio sicuro e rapido di informazioni;

- agevolare un efficace coordinamento tra i vari organi e Servizi competenti e favorire lo scambio di personale e di esperti, compresa l'assegnazione di agenti di collegamento.

Il quadro normativo internazionale dinanzi delineato evidenzia come una delle esigenze maggiormente avvertita per una efficace azione di contrasto sia stata quella di prevedere adeguate forme e strumenti di cooperazione tra Stati nonché specifici Servizi nazionali di coordinamento.

L'Italia, che ha ratificato le tre indicate Convenzioni internazionali, ha prodotto, nel tempo, diversi corpi normativi nel particolare settore. In questa attività legislativa nazionale di adattamento a quella internazionale si sono registrati, sebbene lentamente, progressi nelle direzioni indicate dalle convenzioni, che hanno fatto registrare nel 1990 il culmine della completa realizzazione del disegno operativo tratteggiato dai legislatori internazionali.

Dopo vari anni di una legislazione a scopo quasi esclusivamente punitivo (L. 1041/1954), nel 1975, con la legge n. 685, si delinea in modo più razionale la complessa materia nei suoi diversi aspetti (prevenzione - repressione - cura - riabilitazione), introducendo, con l'art. 7, un ufficio interforze di direzione e di coordinamento. L'ufficio fu istituito con un Decreto dei Ministro dell'Interno del 7 gennaio 1976, alle dirette dipendenze dello stesso Ministro dell'Interno ed a connotazione interforze.

Struttura, potenzialità e composizione dell'ufficio non risultarono, tuttavia, perfettamente rispondenti alle esigenze più volte codificate in ambito internazionale.

La legge di riforma della Polizia di Stato (L. 121/1981) introdusse una norma di soppressione di detto ufficio prevedendo l'istituzione di un Servizio Centrale Antidroga (S.C.A.) collocato all'interno della Direzione Centrale della Polizia Criminale.

Neppure questa ulteriore fase legislativa apparve di piena soddisfazione per le esigenze di cooperazione internazionale e di coordinamento.

La spinta verso un ulteriore e più "armonioso" cambiamento giunse dalla citata convenzione dell'Onu dei 1988.

Ed infatti, per vedere un progetto compiuto in questa direzione, bisognerà attendere la L.162/1990, poi confluita nel T.U. delle leggi in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, che a quella Convenzione si è totalmente ispirata.

II traffico illecito di sostanze stupefacenti rappresenta una delle maggiori industrie mondiali, per estensione e per volume d'affari.

Nella panoramica sul narcotraffico internazionale si sviluppano, conseguentemente, relazioni commerciali e finanziarie di rilevante importanza economica, spesso collegate anche ai conflitti armati presenti in alcune zone nevralgiche del pianeta e con evidenti riflessi negativi anche sul regolare svolgimento dell'economia legale.

È quanto mai evidente che una realistica azione di contrasto al traffico internazionale, non può prescindere dallo sviluppo e dal mantenimento di una consistente rete di collaborazione internazionale che tenga conto anche dell'assetto geografico dei luoghi di produzione e delle logiche che sono alla base della movimentazione degli stupefacenti verso i mercati di consumo.

In questa prospettiva si sviluppa una "geopolitica dei rapporti internazionali", contrapposta alla "geostrategia delle droghe".

Il legislatore nel 1990, con la normativa contenuta nella legge 162, ha disciplinato compiti e funzioni aderenti alle esigenze di cooperazione

internazionale introducendo specifici “organi” e particolari “strumenti” investigativi.

La normativa, infatti, prevede specificamente organi, e relativi compiti, investiti di azione propulsiva. nei rapporti internazionali

Il Testo Unico n. 309, all’art. 1, ha previsto l’istituzione del “Comitato Nazionale di Coordinamento per l’Azione Antidroga” composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presiede, e dai Ministri interessati, a vario titolo, alla specifica materia.

La norma, contenuta nell’art.1, attribuisce, tra l’altro, al Comitato la “responsabilità di indirizzo e di promozione della politica generale di prevenzione e di intervento contro l’illecita produzione e diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope, a livello interno ed internazionale”.

È, quindi, l’esecutivo che, attraverso un apposito organo collegiale, il Comitato, è chiamato ad impartire direttive in una prospettiva che vada anche oltre i confini nazionali (“livello internazionale”), con le forme e strumenti propri della specifica materia (protocolli, accordi, intese, ecc.).

Sul piano della corretta attuazione delle iniziative in campo internazionale, la normativa, all’art. 9, prevede che sia il Ministro dell’Interno, d’intesa con il Ministro degli Affari Esteri e con il Ministro di Giustizia, a promuovere “accordi internazionali di collaborazione con i competenti organismi esteri”.

Lo stesso Ministro dell’Interno, inoltre, salvo le attribuzioni dei Ministri degli esteri e della salute, partecipa ai “rapporti con il Fondo delle Nazioni Unite per il controllo dell’abuso delle droghe (UNFDAC), con i competenti organismi dell’UE e con qualsiasi altra organizzazione avente competenza” nello specifico settore.

Risulta quanto mai evidente come la normativa vigente abbia esaltato il ruolo del Ministro dell’Interno indicandolo, pressoché in modo esclusivo, come promotore, nella specifica materia, di tutte le iniziative di cooperazione sul piano internazionale.

Allo stesso Ministro dell’Interno, la normativa (art. 9) ha attribuito, inoltre, funzioni di alta direzione dei servizi di polizia per la prevenzione e la repressione

del traffico illecito nonché di "coordinamento generale dell'attività delle forze di polizia".

L'attuazione di tale rilevante attività è stata dalla normativa demandata, quindi, al Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - che si avvale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, quale organo tecnico nel particolare settore.

Da notare che, con legge 15 gennaio 1991. n. 16, il Servizio Centrale Antidroga è stato soppresso ed istituita la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (D.C.S.A.) nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

Alla Direzione Centrale Antidroga la normativa vigente attribuisce compiti di rilevanza assoluta sul piano della "geopolitica dei rapporti internazionali". E, infatti, la D.C.S.A. è chiamata a "mantenere e sviluppare i rapporti con i corrispondenti Servizi delle polizie estere", con l'obiettivo primario di disporre di sicuri punti di riferimento per la "necessaria cooperazione internazionale" (art. 10, 2° comma).

Per dare attuazione a tali compiti la D.C.S.A. si avvale anche della Organizzazione internazionale della Polizia Criminale (OIPC - Interpol) nonché degli "organi tecnici dei Governi dei Paesi operanti in Italia". Nella medesima ottica, e per le stesse finalità, la Direzione Centrale cura "i rapporti con gli organismi internazionali interessati alla cooperazione nelle attività di polizia antidroga" (art. 10, 3° comma).

II meccanismo di attribuzione di specifici compiti al Ministro dell'Interno ed al Capo della Polizia che per l'attuazione si avvale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, risponde perfettamente al contenuto dell'art. 35 della Convenzione Unica, emendato dall'art. 13 del Protocollo, nel quale si afferma che "tenuto conto dei loro ordinamenti costituzionali, giuridici e amministrativi, le Parti assicureranno sul piano nazionale un coordinamento dell'azione preventiva e repressiva contro il traffico illecito; a tale scopo potranno istituire un servizio adeguato incaricato di tale coordinamento". Tale servizio si identifica nella D.C.S.A.

Ma le competenze sul piano internazionale della Direzione Centrale non si esauriscono con i compiti dinanzi indicati.

II legislatore è andato oltre e, proprio nell'ottica della connotazione internazionale del traffico di droghe, ha previsto altri specifici istituti.

In particolare, l'assetto di contrasto sul piano internazionale registra, oggi, la possibilità di disporre di "esperti antidroga" all'estero e di "uffici operanti fuori dal territorio nazionale", tutti dipendenti dall'indicata Direzione Centrale.

La normativa del 1990 (art. 11) prevede, infatti, la possibilità di destinare personale della stessa Direzione Nazionale presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari in qualità di "esperti". Tali figure istituzionali, che si collocano a pieno titolo nella geopolitica dei rapporti internazionali, sono chiamate a svolgere "attività di studio, osservazione, consulenza e informazione in vista della promozione della cooperazione contro il traffico della droga" (art. 11, 1 ° comma).

Nel più ampio quadro della cooperazione internazionale, sul piano del contrasto sia preventivo che repressivo, la normativa vigente prevede anche la possibilità per la Direzione Centrale di "costituire uffici operanti fuori dal territorio nazionale".

La normativa speciale del 1990 - ispirandosi profondamente ai princìpi indicati nella convenzione di Vienna del 1988 - ha introdotto un importante istituto investigativo di notevole rilevanza nel quadro dei rapporti di collaborazione internazionale; l'istituto è disciplinato dall'art. 98 del T.U. 309/1990 (Ritardo o omissioni degli atti di cattura, di arresto o di sequestro - Collaborazione internazionale). La norma disciplina la figura della c.d. "consegna controllata" di stupefacenti, realizzabile oltre che in territorio nazionale anche di concerto con altri Paesi. Ed è proprio in tale ultima ottica, che le Autorità Giudiziarie autorizzano il ritardo della esecuzione di determinati provvedimenti per consentire di acquisire "rilevanti elementi probatori".

Per la realizzazione di detta finalità, il legislatore ha previsto che gli organi investigativi diano immediato avviso "oltre che all'A.G.," anche alla Direzione Centrale peri Servizi Antidroga per il necessario coordinamento anche in ambito internazionale.

II particolare istituto giuridico è stato introdotto nella legislazione internazionale dall'art. 11 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1988.

L'istituto, che nelle sedi internazionali va sotto la denominazione di *"controlled delivery",* non aveva trovato prima ingresso nel nostro ordinamento per la prevalenza di una rigida concezione del principio di legalità processuale che attribuiva alla nozione di obbligatorietà dell'azione penale una portata tale da non consentire alcuna discrezionalità anche nei tempi degli interventi.

I vivaci dibattiti che si sono svolti a Vienna in occasione delle Conferenze di preparazione della Convenzione del 1988, avevano fortemente coinvolto i rappresentanti italiani e gli ambienti politici e dottrinari di cui essi erano portavoce.

Vero è che la legge di ratifica della Convenzione è successiva a quella del 26 giugno 1990, n. 162 che ha introdotto detto articolo nella legislazione antidroga, ma il nuovo orientamento emerso in occasione dei dibattiti viennesi era ormai maturo e si era infine affermato nel corso dei lavori parlamentari in preparazione di queste disposizioni.

Per l'esatta nozione di "consegna controllata" si rimanda alla definizione contenuta nella citata Convenzione di Vienna (art. 1, lett. k) dove si precisa che l'espressione sta a significare "i metodi atti a consentire il passaggio sul territorio di uno o più Paesi di stupefacenti o di sostanze psicotrope (...) spedite illecitamente o sospettate di esserlo, sotto il controllo delle autorità competenti dei predetti Paesi che ne sono a conoscenza, al fine di identificare le persone implicate nella perpetrazione dei reati (...)".

Anche in questo caso, si è fatto, quindi, ricorso a norme eccezionali suggerite dalla particolare complessità dei traffico internazionale di stupefacenti.

L'eccezionalità di queste disposizioni che consentono di non compiere, nel momento in cui sarebbe possibile, atti dovuti di interventi di polizia e di Autorità Giudiziaria, hanno imposto precise cautele.

Nel comma 1 è disciplinato il ritardo di atti da parte dell'Autorità giudiziaria, ritardo che può assumere anche la forma di un rinvio della sua esecuzione.

In ambedue i casi la decisione deve essere tempestivamente formalizzata con, un decreto motivato.

Gli atti ritardabili sono tassativamente la cattura, l'arresto e il sequestro della sostanza o di cose pertinenti al reato.

La finalità è individuata nella necessità di acquisire rilevanti elementi probatori ovvero di individuare o catturare i responsabili dei delitti di cui agli artt. 73 e 74 dei T. U. 309/1990.

Il riferimento alla necessarietà e rilevanza degli elementi probatori sottolinea l'eccezionalità della disposizione che non sarebbe operante rispetto a situazioni di minore intensità.

Il secondo comma disciplina l'omissione e il ritardo di atti da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria e delle autorità doganali.

Per la polizia giudiziaria, che ha compiti vastissimi, di natura eterogenea, nel controllo della delinquenza, si è richiesto che gli ufficiali operanti a cui possono essere conferite queste delicate facoltà, operino nelle unità specializzate antidroga.

La delicatezza della materia ha imposto regole di comportamento molto rigide e tipizzate per evitare ogni possibile abuso.

L'iniziativa muove dalle autorità suddette le quali, immediatamente dopo aver omesso di compiere l'atto, devono darne avviso all'Autorità Giudiziaria e alla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga con qualsiasi mezzo. La legge menziona il telefono per sottolineare cosa si intende per "immediato avviso".

I due avvisi hanno finalità differenti.

Per l'Autorità Giudiziaria l'informativa ha lo scopo di assicurare un tempestivo controllo dell'operazione ed eventualmente, di impartire direttive diverse.

Per la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga l'avviso consente l'adozione, quando necessario, di misure di coordinamento fra le attività di varie autorità preposte al controllo e all'investigazione.

Ma, soprattutto, l'avviso tempestivo alla D.C.S.A. si pone come fase necessaria per l'attivazione dei Servizi esteri di quei Paesi interessati alla consegna controllata internazionale.

La Direzione Centrale, infatti, può agevolmente sviluppare tutte le procedure necessarie proprio in virtù degli specifici compiti ad essa demandati in tema di mantenimento e sviluppo dei rapporti di cooperazione internazionale.

Nel sistema della cooperazione internazionale di contrasto al traffico di stupefacenti si colloca anche l'EUROPOL (la Polizia dell'Unione Europea).

II sistema normativo attuale ha prodotto concretamente gli effetti auspicati dalle indicate Convenzioni internazionali su due aspetti nodali: cooperazione internazionale e coordinamento.

Il numero degli accordi di cooperazione bilaterale stipulati dal nostro Paese con altri Governi è consistente. La tendenza è quella di incrementare il ricorso a tali norme pattizie in relazione alle esigenze che via via si presentano sullo scenario internazionale.

La Direzione Centrale per i Servizi Antidroga coordina le indagini delle forze di polizia sia sul territorio nazionale che a livello internazionale; si pone come interlocutore nazionale con i competenti servizi esteri; utilizza i canali bilaterali attivati a seguito di appositi accordi e, soprattutto, la rete degli Esperti antidroga, in numero di 20, e degli ufficiali di collegamento dislocati nei crocevia internazionali della produzione e del traffico illecito.

La logica normativa del legislatore dei 1990 che ha portato, tra l'altro, all'istituzione della figura dell'Esperto Antidroga, si è sviluppata in un quadro normativo armonico e finalizzato al settore.

Non v'è dubbio che il legislatore ha colto una esigenza particolare, legata strettamente alla forte connotazione specialistica del comparto, quando nello stesso art. 11 del T.U. ha delineato la figura professionale dell'E.A. precisando che lo stesso deve essere tratto da "personale appartenente alla D.C.S.A.".

In conclusione, è possibile affermare che nel sistema normativo italiano sono presenti efficaci strumenti di supporto alle investigazioni internazionali necessari per sviluppare un'intensiva attività di contenimento e di contrasto al traffico mondiale di droga.

Esso è perfettamente in linea con i princìpi enunciati dalla Convenzione di Vienna del 1988 e risponde alle raccomandazioni contenute nel preambolo alla Convenzione Unica di New York nel 1961 dove, tra l'altro, così si afferma:

"*Per essere efficaci le misure prese contro l'abuso degli stupefacenti devono essere coordinate e universali; un'azione universale di questo genere richiede*

una cooperazione internazionale guidata dagli stessi princìpi e mirante a fini comuni".

3.4 – Traffici illegali e azioni di contrasto

Un esame a livello internazionale, nazionale e regionale è vitale per garantire che tutti gli aspetti del problema siano presi in considerazione e che le risorse, sia nazionali, sia provenienti da fonti esterne pubbliche e private, siano correttamente mirate verso i settori di attività prioritari. E' necessario pertanto un approccio strutturato, che chiami tutti i partecipanti a cooperare attivamente ed eviti sovrapposizione degli sforzi [51]. Le Nazioni Unite hanno un ruolo particolarmente importante da svolgere, in particolare l'Ufficio delle Nazioni Unite per la lotta contro la droga e il crimine.

La minaccia continua ad aggravarsi di anno in anno. I cartelli internazionali della droga stanno adottando una strategia sempre più aggressiva ed espansionistica nell'invadere nuovi mercati con nuove droghe, con schemi di distribuzione in continua evoluzione e con un'abilità sempre più spiccata nell'occultare e trasferire i proventi dei loro traffici. Un fatto ancor più preoccupante è che essi utilizzano le risorse accumulate per interferire con i processi democratici ed economici dei Paesi, condizionando la politica e assumendo il controllo di settori chiave del mondo imprenditoriale e dei servizi finanziari. Il ricavato della vendita al dettaglio di droghe illecite è stimato attualmente in oltre 500.000 milioni di dollari l'anno. Si tratta di un importo superiore ai bilanci nazionali di molti Paesi [52].

Sempre più spesso si assiste a forme di collaborazione tra i cartelli della droga e gruppi terroristici, che utilizzano il narcotraffico per procurarsi le armi. La stabilità politica, sociale ed economica degli Stati è pertanto minacciata da questo fenomeno. Le principali vittime della droga sono e continueranno ad essere quei giovani che sono attirati dalla droga e ne diventano dipendenti [53]. Tuttavia, mentre

---

[51] Unione Europea, Piano d'azione in materia di lotta alla droga 2000-2004, Bruxelles, 1999, pp.4-10.
[52] Unione Europea, Europarlamento, lotta contro la droga, Bruxelles, 2004.
[53] Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.

la criminalità da strada può continuare ad apparire una minaccia più evidente per la nostra sicurezza quotidiana, è il costante aumento del potere delle grosse organizzazioni criminali che alimentano la crescita del narcotraffico che rappresenta la più grave minaccia del nostro tempo. I flussi commerciali internazionali degli stupefacenti è altamente organizzato. I trafficanti possono assumere i migliori cervelli nel settore giuridico, finanziario, logistico e chimico[54]. Si avvalgono delle attrezzature e delle tecnologie più avanzate per produrre, trasportare e distribuire la droga e per facilitare il riciclaggio dei proventi di tali traffici. I maggiori narcotrafficanti sono ora in grado di gestire e finanziare tutte le loro operazioni senza mai giungere in contatto con gli stupefacenti e in molti casi vivono, grazie alle comunicazioni via satellite, su yacht, in Paesi in cui non possono essere raggiunti dalla giustizia. Molti di essi rimangono impuniti in quanto non possono essere quasi mai implicati in casi specifici di contrabbando di droga, oppure, qualora lo siano, è quasi impossibile dimostrare la loro colpevolezza. Grazie alle loro fortune illimitate i baroni della droga possono assicurarsi l'impunità oppure, nel caso tale protezione non sia possibile, possono ricorrere addirittura alla violenza per eliminare testimoni d'accusa[55].

La diffusione massiccia di eroina dall'Asia, di cocaina dal Sud America, di cannabis dal Nord Africa e delle droghe sintetiche dalle basi europee è inarrestabile. I sequestri sempre più ingenti e frequenti da parte delle autorità doganali possono significare un maggiore successo nell'individuazione delle partite di droga. Più spesso, però, tali sequestri danno solo un'indicazione dell'aumento del flusso di stupefacenti.

L'effettivo successo o fallimento di uno Stato in materia di sequestri di droga può essere veramente misurato solo inserendo nell'equazione anche i fattori del prezzo al dettaglio e della purezza. Se i prezzi sono bassi e la purezza è elevata, un più alto numero di sequestri conferma una maggiore disponibilità di stupefacenti.

Nell'azione di contrasto al narcotraffico si riscontra una indubbia maggiore cooperazione tra polizie e autorità doganali dei vari Paesi molto più efficace

[54] Consiglio dell'Unione Europa, Strategia in materia di droga 2000-2004, Bruxelles, 1999.
[55] Comando Generale della Guardia di Finanza, Manuale sugli stupefacenti, Roma.

rispetto a dieci o anche cinque anni fa. Tuttavia esse dispongono nella maggior parte dei casi di attrezzature inadeguate e un numero limitato di risorse umane. Di talché lo sforzo operativo sebbene apprezzabile diviene talvolta insostenibile contro l'industria del crimine. Tutti gli stati devono impegnarsi sul fronte della cooperazione internazionale contro il traffico di stupefacenti e contro la minaccia sempre più grave della criminalità internazionale. Occorre procedere con determinazione verso una cooperazione multilaterale su tutto il territorio, ad esempio, per quanto riguarda l'Unione Europea, in materia di estradizione, sanzioni, poteri di indagine, scambio di informazioni ecc.. Tutto ciò evidentemente richiederà una forte volontà politica che parrebbe non ancora sufficientemente sviluppata ed adeguata, posto che una lotta alla minaccia del narcotraffico, che si riveli produttiva di risultati positivi, richiede senza dubbio un'impostazione globale e integrata. Una lotta efficace al narcotraffico internazionale richiede il miglioramento e il rafforzamento dell'applicazione della legge e della cooperazione tra gli Stati. Il carattere internazionale del traffico organizzato di stupefacenti impone una risposta dinamica e coordinata di tutti gli Stati, che non solo tenga conto delle strategie nazionali, ma che si proponga anche lo sviluppo di una strategia pianificata a più livelli di azioni e interdisciplinare[56].

Sotto il profilo strategico occorre una valutazione affidabile del ruolo dei singoli gruppi di criminalità organizzata, delle caratteristiche dei loro collegamenti ai diversi livelli geografici e, ad esempio, delle funzioni del narcotraffico nel suo complesso. E' necessario, disporre di dati empirici ed operativi sul profilo, sugli scopi e sul modus operandi dei criminali, sulle dinamiche dei mercati illegali, sulle rotte del traffico, sulla portata e sulle tendenze della criminalità e sul suo impatto sulla società[57]. D'altro canto una efficace azione di contrasto deve essere impostata sotto il profilo della prevenzione, riducendo la domanda di stupefacenti, coinvolgendo i settori della sanità, della pubblica istruzione, dei servizi sociali e di tutte le componenti della società civile. Costoro dovrebbero sviluppare una stretta cooperazione, che presuppone, oltre ad una ferma politica di interazione tra più autorità, un'intesa su strategie, misure e obiettivi, nonché la consapevolezza dei vantaggi reciproci

[56] Unione Europea, Piano d'azione in materia di lotta alla droga 2000-2004, Bruxelles, 1999, pp. 15-34.
[57] Amato G, Droga e attività di Polizia, ed. Laurus, Roma, 1992, pp.110-115.

insiti in siffatta cooperazione [58]. Il ruolo dei cittadini, compresi gli stessi gruppi a rischio, è fondamentale nell'azione connessa alla droga. Le organizzazioni non governative, che hanno una lunga tradizione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di formazione giovanile, nonché di assistenza ai tossicodipendenti e alle loro famiglie e di intervento destinati a riparare i danni causati dal consumo di droga sono spesso all'avanguardia nell'individuare prospettive e metodologie di lavoro. La partecipazione del cittadino è necessaria anche per assicurare la trasparenza nella strategia dell'Unione Europea, poiché lo sviluppo di una politica di lotta antidroga presuppone un particolare interesse per il dibattito aperto, condotto con spirito sincero e critico[59]. La strategia ideale dovrà essere definita e attuata con la stretta collaborazione della società civile. Indubbiamente anche la cooperazione internazionale ha il suo valore chiave. Essa si basa sui principi di corresponsabilità e di partenariato ed è attuata nel rispetto delle convenzioni internazionali. Il problema della minaccia coinvolge, quindi, una serie di questioni correlate relative al benessere, alla dimensione economica e a quella sociale dello sviluppo sostenibile.

E' necessario intraprendere azioni per quanto riguarda i gruppi di persone di ogni età, in particolari i bambini e i giovani sensibilizzandoli alle patologie indotte dalle dipendenze in generale inclusi gli aspetti relativi all'uso di alcol, farmaci, sostanze dopanti nello sport e tabacco. Costoro devono disporre di conoscenze e di capacità per operare scelte responsabili riguardo al loro comportamento. Occorre offrire attività ricreative valide in alternativa al consumo delle droghe. Genitori, educatori e gli adulti devono essere consapevoli dell'influenza importante che inevitabilmente esercitano attraverso i loro comportamenti e atteggiamenti. Un efficace metodo di prevenzione è rappresentato dall'individuazione precoce dei comportamenti a rischio di bambini e giovani e degli eventuali problemi che sono alla base di tali comportamenti, unitamente a un'azione adeguata di sostegno diretta agli interessati e alle loro famiglie, prima che si verifichi l'assunzione di droghe[60].

---

[58] Unione Europea, Consiglio dell'Unione Europea, strategia in materia di droga, Bruxelles, 1999, pp.39-45.
[59] Unione Europea, Consiglio dell'Unione Europea, strategia in materia di droga, Bruxelles, 1999, pp.55-65.
[60] Andreoli V., Giovani, ed. Rizzoli, Milano, 1995.

E' indubbio, pertanto, che il mercato internazionale del narcotraffico è condizionato dalla domanda. La crescita esponenziale della minaccia è in gran parte dovuta e collegata alla mancanza di istruzione e di sviluppo economico, oltre che a carenze sociali e alla trasmissione di modelli di vita distorti.

D'altro canto, i fornitori e i trafficanti creano anch'essi domanda, non ultimo pagando in natura le persone implicate nello spaccio e nella distribuzione, aumentando così la pressione per vendere a livello locale i loro prodotti illeciti[61].

Il narcotraffico ha carattere di assoluta internazionalità. Non vi è alcun Paese immune da questo crimine, in quanto ogni Stato nel mondo è coinvolto nella produzione, nella raffinazione, nel transito o nel consumo[62].

È necessaria un'azione coordinata a tutti i livelli, essa dovrebbe contribuire a garantire un approccio globale ed equilibrato al fenomeno della droga e a concentrarsi sugli obiettivi di massima priorità traendo beneficio dal potenziamento degli strumenti informativi e delle strutture di coordinamento a disposizione.

L'adozione di procedure di valutazione sistematiche e il miglioramento del controllo dei problemi associati alla droga contribuiranno a garantire la redditività delle azioni e ad accelerare il processo decisionale.

Nel campo della riduzione della domanda, deve essere data massima priorità alle attività nei settori della sanità, dell'istruzione, della ricerca e della formazione, nonché agli strumenti di lotta contro l'emarginazione sociale.

Nel campo della riduzione dell'offerta e delle azioni connesse al traffico illecito di droga sarà opportuno che siano intensificate le misure e gli strumenti relativi al controllo, alla prevenzione, alla lotta al riciclaggio dei capitali, a un efficace cooperazione tra polizie, autorità giudiziarie e doganali[63].

Nell'Unione Europea, ad esempio, vige il principio base della responsabilità condivisa. L'Unione tende a privilegiare la cooperazione con i governi nazionali e con le organizzazioni che adottano misure atte a istituire programmi nazionali di

---

[61] Unione Europea, Consiglio dell'Unione Europea, progetto per un piano d'azione, Bruxelles, maggio, 2003.

[62] Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per I Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.

[63] Unione Europea, Consiglio dell'Unione Europea, strategia in materia di droga, Bruxelles, 1999, pp.70-76.

controllo delle droghe e che mostrano un forte impegno politico nei confronti della lotta contro la droga. In tale contesto, affinché le politiche e le strategie in materia di contrasto alla minaccia del narcotraffico siano valide ed efficaci è necessario disporre di informazioni oggettive, affidabili e comparabili. L'estensione e la portata del fenomeno droga sono meglio note grazie al lavoro che viene svolto, per quanto riguarda l'Unione Europea, dall'Osservatorio europeo della droga e della tossicodipendenza[64].

Di conseguenza, è emerso che la cannabis è la droga illecita usata con maggiore frequenza con una buona percentuale di diffusione tra i giovani adulti. Le confische di cannabis negli Stati membri sono imponenti e arrivano fino a 600 tonnellate l'anno. Il Marocco è uno dei principali fornitori di resina di cannabis (hashish) agli Stati membri. Altro Paese d'origine è il Pakistan. Colombia, Sudafrica, Nigeria, e Thailandia sono fornitori di foglie di cannabis (marijuana). L'Europa centrale ed orientale è una regione di transito per la cannabis destinata agli Stati membri. La coltivazione di cannabis per uso personale o a scopo di distribuzione è oggigiorno diffusa in quasi tutti gli Stati membri, benché non vi siano indizi di traffico illecito su ampia scala. L'Unione Europea è una delle regioni più importanti per quanto riguarda la produzione di droghe sintetiche che rappresentano una grave minaccia globale dato che mancano i controlli sui precursori e vi è una ampia disponibilità di chimici professionisti. L'uso dell'ecstasy e delle droghe sintetiche è in continua crescita.[65]

Il consumo di eroina pare relativamente costante anche se sembra profilarsi una nuova generazione di giovani fumatori di eroina. La maggior parte dell'eroina confiscata nell'Unione proviene dall'Asia sud-occidentale. L'eroina che costituisce una seria minaccia per l'Europa proviene dall'Asia sud-occidentale ed è diretta verso la Russia oppure verso l'UE via Balcani. Essa viene fatta transitare sempre più spesso attraverso l'Asia centrale. I Paesi dell'Asia centrale svolgono un ruolo particolarmente importante nei movimenti di eroina ed oppio verso l'Unione Europea. Il ruolo centrale di tali Paesi si spiega considerando la

[64] Nelle relazioni che redige annualmente viene puntualmente analizzato il fenomeno della droga evidenziando le nuove tendenze e i nuovi sviluppi. Lo scopo principale è quello di fornire un aiuto agli organi decisionali a livello europeo, nazionale e regionale affinché sia fornita una solida base di conoscenze ai fini di una programmazione fondata su analisi e dati sicuri.
[65] Unione Europea, Piano d'azione in materia di lotta alla droga 2000-2004, Bruxelles, 1999, pp.35-40.

vicinanza dell'Afghanistan e di altri Paesi produttori di oppio nell'Asia sud-occidentale ed il fatto che taluni Paesi dell'Asia centrale sono anch'essi produttori tradizionali o potenziali di oppio. L'incapacità di intervenire contro la coltivazione di oppio e il traffico di droga nell'Asia centrale costituisce una grave minaccia alla sicurezza e alla ricostruzione in Afghanistan. La situazione in questo Paese e nei Paesi limitrofi rischia di ripercuotersi negativamente sulla stabilità regionale e globale. Il principale Paese di origine è l'Afghanistan e il recente aumento della produzione rischia gravi preoccupazioni. Nell'Europa centrale ed orientale sono stati realizzati depositi di eroina da dove la droga viene smistata verso l'UE in quantità minori. Il traffico di droga è per lo più controllato dalle organizzazioni criminali laddove un ruolo importante lo hanno quelle di matrice turca, ma anche quelle albanesi-iugoslave. La cocaina è in lenta ma costante ascesa. Essa viene trasportata verso l'UE principalmente via mare. Il primo produttore di cocaina è la Colombia. I Caraibi sono una delle principali zone di transito per il traffico di droga verso l'Europa centrale ed Orientale, da dove vengono successivamente smistate nell'UE via terra[66].

Nel rispetto dell'impegno preso dai leader mondiali in occasione della sessione straordinaria sulla droga dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite[67] si è ottenuta una notevole riduzione delle colture illecite di coca e di papavero da oppio. Questi risultati nei principali Paesi produttori sono frutto della mobilitazione della comunità internazionale a sostegno dell'impegno dei Paesi produttori, per eliminare le colture illecite tramite uno sviluppo sostenibile che tenga conto in maniera particolare di misure associate ad altre forme di sviluppo all'accesso ai mercati internazionali.

Secondo l'ODCCP [68] il fatturato generato dall'industria illegale del narcotraffico è pari a circa l'8 per cento del totale del commercio internazionale o a 10 volte la somma di tutta l'assistenza ufficiale allo sviluppo.

L'abuso di droghe costa ai Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico più di 120 miliardi di dollari all'anno tra i costi sostenuti per

---

[66] Comando Generale della Guardia di Finanza, stupefacenti, bollettino informativo, Roma, 1999 e in tal senso il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale, Roma, 2003.
[67] New York, giugno, 1998.
[68] Office of Drug Control and Crime Prevention, Vienna, 2003.

imporre il rispetto delle leggi sulla droga, processi, carcerazioni, programmi di prevenzione, di trattamento e sanitari e a causa delle perdite finanziarie dovute ai crimini collegati agli stupefacenti. E' da ritenersi che i tassi globali di intercettazione delle droghe contrabbandate, siano intorno al 10 per cento per l'eroina e al 30 per cento per la cocaina. Negli ultimi anni, la minaccia del narcotraffico correlato all'aumento della domanda ha fatto in modo che il fenomeno diventasse davvero globale[69].

Con l'entrata in vigore degli Accordi di Schengen si è reso necessario rimodulare il dispositivo di contrasto per adeguarlo alle nuove rotte del narcotraffico.

Infatti, sfruttando le opportunità offerte dall'avvenuta liberalizzazione della circolazione di persone e merci in ambito U.E., le organizzazioni criminali hanno progressivamente abbandonato le vecchie, ormai fin troppo note, tratte dirette dai Paesi produttori, prediligendo transiti, con scalo in aeroporti della Comunità, maggiormente permeabili.

Risultati conseguiti nel settore del contrasto al traffico di stupefacenti al 30.09.2006

STUPEFACENTI SEQUESTRI				
		Periodo 2006	**Periodo 2005**	**Variazione percentuale**
INTERVENTI	nr.	515	553	-7
VIOLAZIONI RISCONTRATE	nr.	515	553	-7
SOGGETTI VERBALIZZATI	nr.	524	553	-5
- Non denunziati A.G.	nr.	8	18	-56
- In stato di arresto	nr.	57	47	21
- A piede libero	nr.	157	236	-33
- Ignoti	nr.	302	265	14
SOSTANZE SEQUESTRATE				
Hashish e marijuana	gr.	1.650,3	4.117,6	-60
Cocaina	gr.	174.934,9	152.178,2	15
Eroina	gr.	0	4.201	-100
Khat	gr.	643.550	32.600	1874
Ketamina	gr.	1001	0	100
Varie	gr.	93,3	31,3	198
TOTALE SEQUESTRI	**gr.**	**821.229,5**	**193.128,1**	**325**

[69] Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Relazione Annuale, Bruxelles, 2001.

Nel solo settore Schengen, alla data odierna, sono stati effettuati 501 interventi, grazie anche all'insostituibile contributo delle unità cinofile con il sequestro di oltre 436 kg. di sostanze stupefacenti, prevalentemente del tipo Cocaina e Khat.

Il Paese Schengen da cui provengono i maggiori quantitativi di droga si conferma l'Olanda, con ben 290 casi di accertata provenienza nell'anno corrente.

I sequestri di sostanze stupefacenti ammontano, complessivamente, a circa 900 kg., con un incremento pari al 134% rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

Nei primi 9 mesi del 2006, sono state attivate ben 51 consegne controllate, a fronte delle 32 dell'analogo periodo del 2005.

STUPEFACENTI CONSEGNE CONTROLLATE				
		Periodo 2006	**Periodo 2005**	**Variazione percentuale**
INTERVENTI	nr.	51	32	59
VIOLAZIONI RISCONTRATE	nr.	51	32	59
SOGGETTI VERBALIZZATI	nr.	67	44	52
- In stato di arresto	nr.	59	19	211
- A piede libero	nr.	7	15	-53
- Ignoti	nr.	3	8	-63
-Irreperibili	nr.	2	2	0
SOSTANZE SEQUESTRATE				
Hashish e marijuana	gr.	9.436,9	897,44	951
Cocaina	gr.	71.566,82	186.530	-62
Eroina	gr.	2.664	1.000	166
Ketamina	gr.	0	2.800	-100
Varie	gr.	1.376	48,4	2.743
TOT. CONSEGNE CONTROLLATE	gr.	85.043,72	191.275,84	-55
TOTALE GENERALE	**gr.**	**906.273,72**	**384.403,94**	**136**

Specifica menzione va, infine, fatta all'operazione "Re Carlo", che ha portato al sequestro di oltre 50 kg. di cocaina ad eroina ed all'arresto di circa 50 responsabili.

3.5 – Due study case: Malpensa e Fiumicino

Malpensa

Per la sua vicinanza e per la facilità dei collegamenti con Milano, ove i consumatori ed i piccoli spacciatori possono agevolmente rifornirsi di sostanze

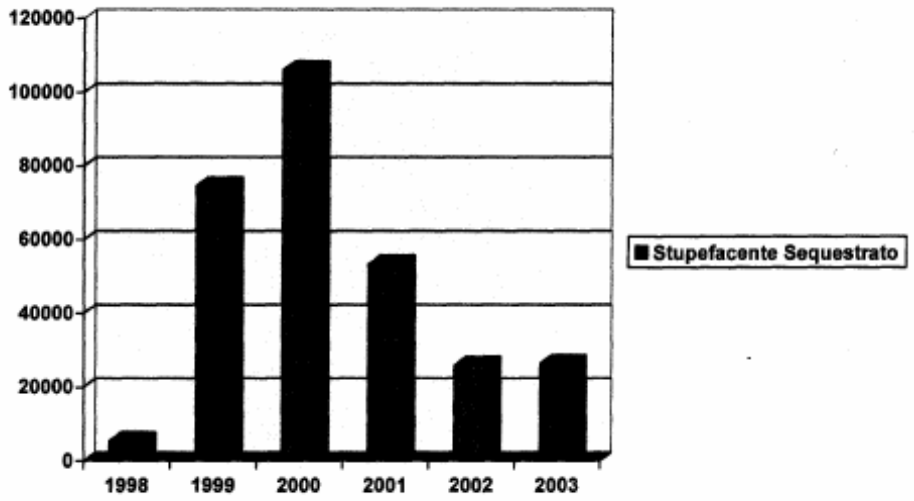
stupefacenti di qualsiasi tipo, la provincia di Varese non risulta essere teatro di grossi traffici di droga finalizzati al consumo locale.

Eccezione a tale assunto costituisce l'aeroporto intercontinentale di Malpensa che, per la funzione di punto di arrivo della gran parte dei voli provenienti dal Sud America, ha anche assunto il ruolo di importante crocevia del grande traffico mondiale di sostanze stupefacenti.

È stato, quindi, attuato un efficace dispositivo di repressione del particolare illecito che permette, con cadenza quasi quotidiana, importanti sequestri di droghe pesanti provenienti - in genere - dal Sud America.

Stupefacenti - Persone segnalate					
		2006	**2005**	**2004**	**Differenza percentuale 2006-2005**
Numero interventi	nr.	504	326	379	54,6 %
In stato di arresto	nr.	210	164	158	28,0 %
Segnalati a piede libero	nr	86	29	38	196,6 %
Segnalati al Prefetto	nr.	194	129	198	50,4 %
Ignoti	nr.	93	45	35	106,7%
Totale soggetti verbalizzati	nr.	583	367	429	58,9 %

Stupefacenti - Quantitativi sequestrati				
	2006	**2005**	**2004**	**Differenza Percentuale 2006-2005**
Hashish e marijuana (gr.)	76.662	61.805	25.465	24,0 %
Cocaina (gr.)	1.002. 761	844.432	681.405	18,7 %
Eroina (gr.)	50.590	1.904	1.986	2.557,0 %
Sostanze psicotrope (gr.)	5.057	964	2.025	424,6 %
Piante / Semi di canapa (nr.)	55.160	282	25	19.460,3 %
Varie (gr.)	721.565	134	303	538.381,3 %
Mezzi (nr.)	3	8	9	-62,5 %



Per dare una dimensione concreta dell'attività svolta in tale settore, i predetti risultati di servizio vengono confrontati con il consolidato 2006 a livello di Comando Regionale.

Stupefacenti Sequestrati - Anno 2006				
		Regionale Lombardia	Provinciale Varese	Rapporto percentuale
Hashish e a marijuana	gr.	3.610.000	76.662	2,12 %
Cocaina	gr.	1.428.000	1.002.761	70,22 %
Eroina	gr.	457.000	50.590	11,07 %

E' utile infine anche il raffronto dei sequestri di cocaina operati dal Comando Provinciale di Varese rispetto al totale a livello nazionale, che riassume i sequestri operati da tutte le FF.PP. italiane nell'anno 2006.

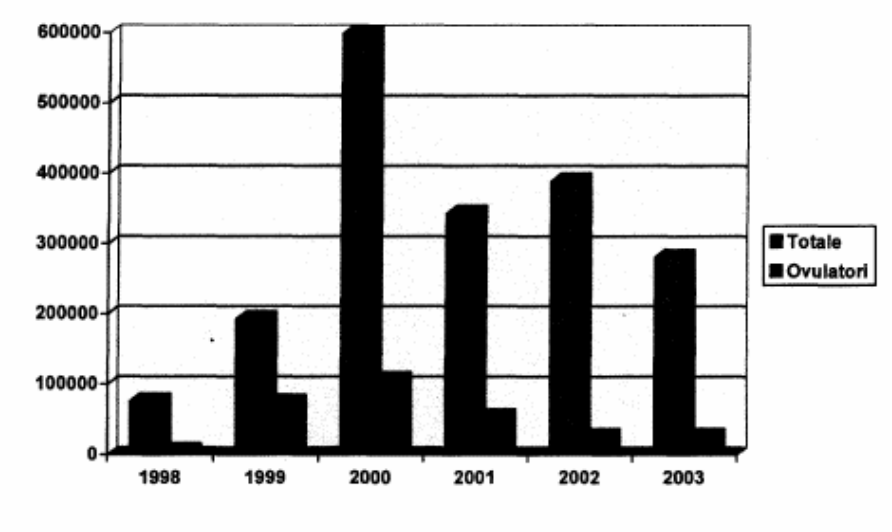
Sequestri di Cocaina. - Anno 2006				
		Totale Nazionale	Provinciale Varese	Rapporto percentuale
Cocaina	gr.	4.627.000	1.002.761	21,67 %

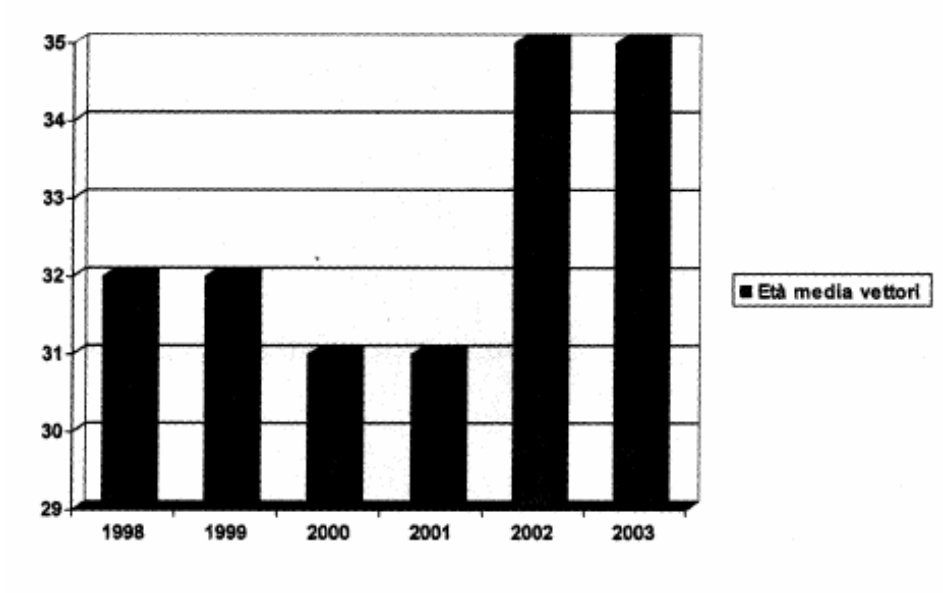
Allo scopo di implementare le caratteristiche di proattività nel contrasto ai grandi traffici illeciti intercontinentali di stupefacenti ed assicurare così un elevato livello dinamico sia nella fase prodromica che in quella repressiva vera e propria, il Comando Provinciale di Varese, nel corso del 2006, ha coordinato, attraverso il Gruppo di Malpensa ed il Nucleo di Polizia Tributaria di Varese due specifiche ed interconnesse iniziative. In particolare:

- presso il Gruppo di Malpensa è in fase di avanzata attivazione un sistema di analisi mediante la costituzione di una rete di personal computer, da estendersi successivamente agli altri reparti aeroportuali del Comando Regionale, che utilizza operativamente un database di informazioni inerenti le attività di servizio svolte in materia di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti ed è in grado di generare indici di rischio fortemente attendibili;
- inoltre, dal marzo 2006 su diretto input di tale Comando Provinciale sono state attivate precise intese operative con la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Busto Arsizio al fine di rendere ancora più incisivi gli sviluppi investigativi specialistici sul territorio delle attività di prima linea aeroportuale. E' in questa fase che interviene con sempre maggior frequenza il dipendente Nucleo di Polizia Tributaria soprattutto mediante le c.d. operazioni di "consegna controllata" di sostanze stupefacenti.

Ovulatori fermati presso l'aeroporto di Malpensa

ANNO	NUMERO SOGGETTI
1998	7
1999	72
2000	96
2001	58
2002	28
2003	28





Fiumicino

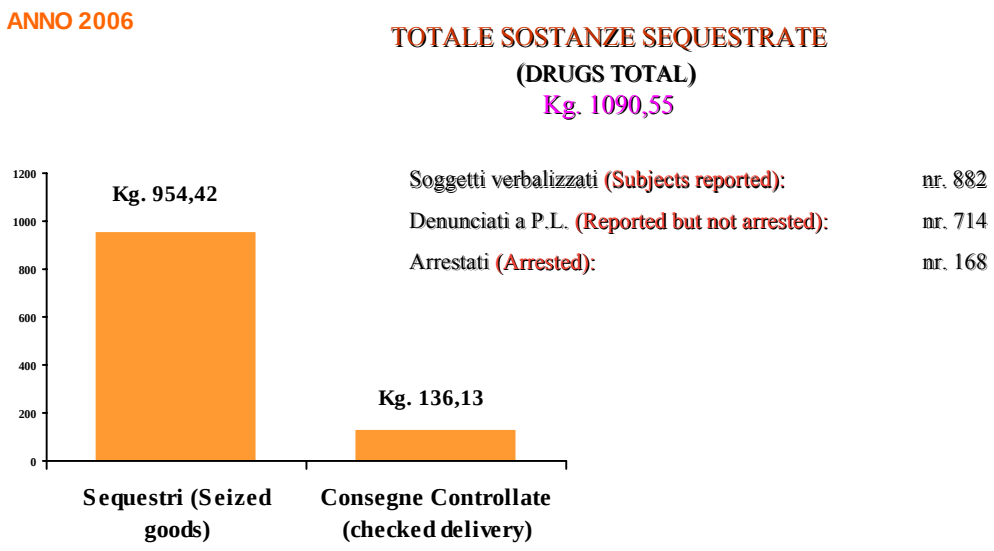
Le considerazioni svolte per il nuovo Hub aeroportuale di Malpensa in termini di traffico di stupefacenti non si discostano molto da ciò che si registra in rapporto alla dimensione di traffico che gravita su Fiumicino.

Traffico aereo nell'Aeroporto di Fiumicino (2005/2006)

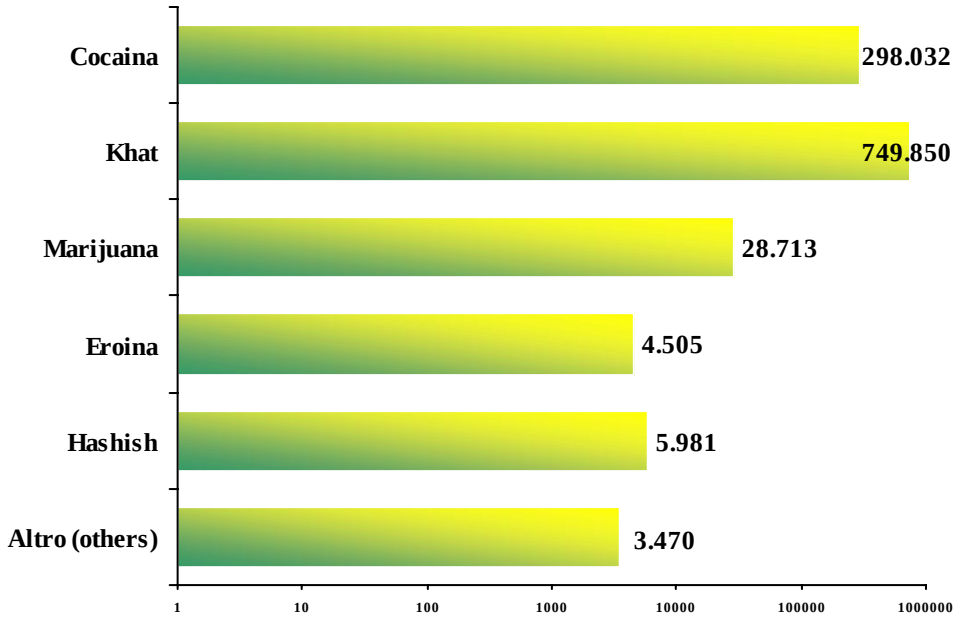
	ANNO 2006	**△% vs. 2005**
Aerei *(Aircrafts)* nr.	315.627	+ 2,38%
Passeggeri *(Passengers)* nr	30.180.225	+ 5,22%
Merci *(Goods)* tonn	123.222	- 5,16%

L'azione di repressione svolta dalle Forze dell'ordine (Guardia di Finanza) ha condotto ad eccellenti risultati che, in una rapida carrellata, vengono di seguito riassunti sulla scorta delle rilevazioni fornite dal Comando territoriale competente.

Sequestri di stupefacenti all'Aeroporto di Fiumicino (2006)



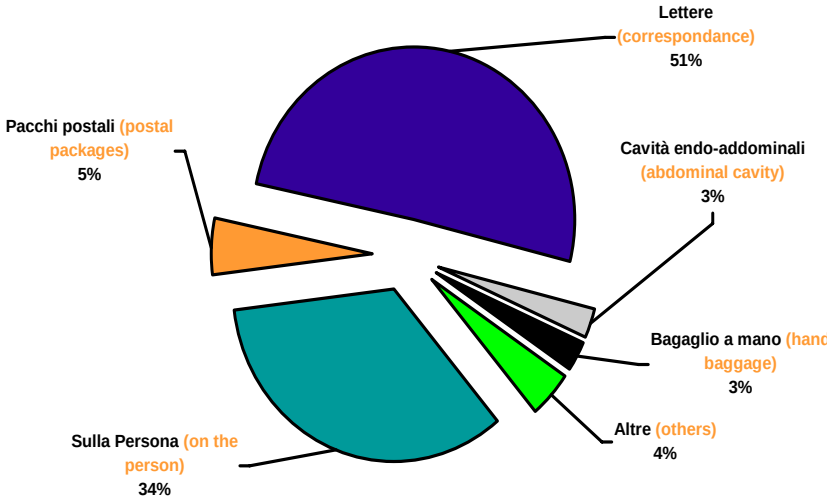
Sostanze stupefacenti sequestrate – anno 2006 (quantità in grammi)



Molto interessante, poi, è l'analisi dei metodi adottati dai corrieri per trasportare, occultandole, le partite di droga.

Il mezzo maggiormente diffuso ricade nella tipologia dell'inoltro postale, metodo forse di più complessa gestione ma, spesso di più difficile contrasto. Tuttavia, sempre molto rilevante resta il trasporto connesso all'occultamento sul corpo del corriere, anche se la pratica dell'impiego delle cavità endo-addominali si dimostra poco seguita, data la ricorrenza di gravi conseguenze di natura sanitaria, non esclusa la morte per over-dose.

Principali metodi di occultamento delle sostanze stupefacenti sequestrate

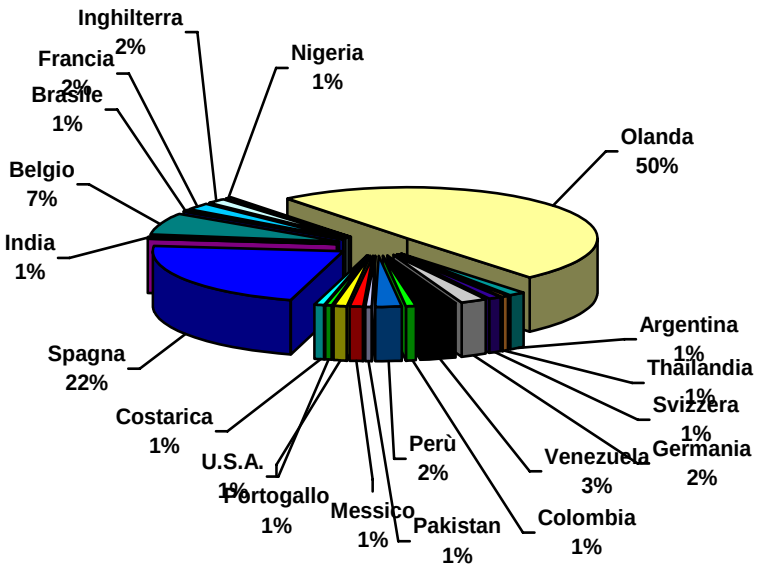


Sul piano geografico, infine, appare interessante evidenziare come mentre percentuali che oscillano tra l'1 e il 3% coinvolgono un numero assai vasto di provenienze, il primato assoluto competa a due frontiere europee: l'Olanda e la Spagna.

Il fenomeno, come ben s'intende, si spiega considerando la tradizionale posizione di accondiscendenza che ha da sempre caratterizzato la politica anti proibizionista del governo olandese, grazie alla quale il mercato di quel paese è sempre stato particolarmente prospero, e i legami con i territori di Gibilterra e Ceuta rispetto alla Spagna che, per motivi di carattere geografico costituisce un

agevole ponte di transito per i flussi che senza particolari difficoltà e controlli di polizia transitano per il continente africano.

Provenienza dei corrieri



PARTE SECONDA

L’ IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

1 – INTRODUZIONE

1.1 – L'Italia da paese di emigranti a paese di immigrati

Dal problema "sociale" ai riflessi "geografici" - La rilevanza che progressivamente assume il tema dell'immigrazione nell'Italia di oggi è nota, ma è altrettanto innegabile l'inadeguata attenzione generale e lo scarso realismo con cui finora il fenomeno è stato valutato e affrontato. In sostanza non può negarsi che, comunque lo si valuti, il flusso d'immigrazione che si rivolge verso il nostro paese rappresenta un evenienza che produce conseguenze di non poco conto, trattandosi di un fenomeno imponente e grave. Le conseguenze che ne derivano - tanto per la società civile nel suo complesso quanto per le singole comunità locali - sono per molti aspetti nuovi, contrassegnati da inedite complicazioni, provvisti di una forte incidenza sulla vita delle popolazioni. I generici allarmismi senza dubbio non servono, ma nemmeno le banalizzazioni e le speranzose minimizzazioni. Né si può sensatamente confidare in un rapido esaurirsi dell'emergenza: è improbabile che tutto si risolva quasi autonomamente, senza positivi interventi, e che la tensione si sciolga presto. A una questione così delicata come questa si deve dunque rispondere senza allarme e senza superficialità. Vanno studiate le cause e va accuratamente indagata l'indole multiforme dell'accadimento; ma non ci si può neanche attardare troppo nelle ricerche e nelle analisi, senza mai arrivare a qualche provvedimento mirato e, per quel che è possibile, efficace, perché i turbamenti e le sofferenze derivanti dall'immigrazione sono già in atto. Dobbiamo riconoscere che sussiste una situazione di disorientamento generale: lo Stato dà tuttora l'impressione di smarrimento davanti ai continui e giornalieri sbarchi e pare non abbia ancora recuperato la capacità di gestire razionalmente la situazione, riconducendola entro le regole irrinunciabili e gli ambiti propri dell'ordinata convivenza civile. I provvedimenti, che via via vengono predisposti, sono eterogenei e spesso appaiono contraddittori: denunciano la mancanza di una qualche progettualità e, più profondamente, denotano l'assenza di una corretta e disincantata interpretazione di ciò che sta avvenendo. Fondamentalmente manca una "lettura" abbastanza penetrante dei fatti, tale che sia poi in grado di suggerire, sviluppare e .sorreggere un indirizzo coerente e saggio di

comportamento. Le generiche esaltazioni della solidarietà e del primato della carità di ispirazione evangelica – che in sé e in linea di principio sono legittime - si dimostrano più generose e ben intenzionate che utili, se rifuggono dal commisurarsi con la complessità del problema e la ruvidezza della realtà. Parlando di immigrazione ed in particolare di immigrazione clandestina l'auspicio sostanziale che si deve formulare per lo Stato e la società civile, è che si chiariscano e siano comunemente accolte alcune persuasioni, sicché ci si accosti al fenomeno dell'immigrazione provvisti di una "cultura" plausibile largamente condivisa. É incontestabile, per esempio, il principio che a ogni popolo debbano essere riconosciuti gli spazi, i mezzi, le condizioni che gli consentano non solo di sopravvivere ma anche di esistere e svilupparsi secondo quanto è richiesto dalla dignità umana. Gli organismi internazionali sono sollecitati a farsi carico delle iniziative atte a conseguire questa meta e non possono perdere di vista questo necessario ideale di giustizia distributiva generale; e tutto ciò vale - in modo proporzionato e secondo le reali possibilità - anche per i singoli Stati. Ma non se ne può dedurre - se si vuol essere davvero "laici" oltre tutti gli imperativi ideologici - che una nazione non abbia il diritto di gestire e regolare l'afflusso di gente che vuol entrare a ogni costo. Tanto meno se ne può dedurre che abbia il dovere di aprire indiscriminatamente le proprie frontiere. Bisogna piuttosto dire che ogni auspicabile progetto di pacifico inserimento suppone ed esige che gli accessi siano vigilati e regolamentati. É tra l'altro davanti agli occhi di tutti che gli ingressi arbitrari - quando hanno fama di essere abbastanza agevolmente effettuabili - determinano fatalmente da un lato il dilatarsi incontrollato della miseria e della disperazione (e spesso pericolose insorgenze di intolleranza e di rifiuto assoluto), dall'altro il prosperare di un'industria criminale di sfruttamento di chi aspira a varcare clandestinamente i confini. Ciò che dobbiamo augurare al nostro Stato e alla società italiana è che si arrivi presto a un serio dominio della situazione, in modo che il massiccio arrivo di stranieri nel nostro paese sia disciplinato e guidato secondo progetti concreti e realistici di inserimento che mirino al vero bene di tutti, sia dei nuovi arrivati sia delle popolazioni locali. Tali progetti dovrebbero contemplare tanto la possibilità di un lavoro regolarmente remunerato quanto la disponibilità di alloggi dignitosi: per questa strada si potrà arrivare a un sicuro innesto sociale, senza discriminazioni e senza privilegi. Chi viene da noi deve sapere subito che gli sarà richiesto, come necessaria contropartita dell'ospitalità, il rispetto di

tutte le norme di convivenza in vigore da noi, comprese quelle fiscali. Diversamente non si farebbe che suscitare e favorire perniciose crisi di rigetto, ciechi atteggiamenti di xenofobia e l'insorgere di deplorevoli intolleranze razziali. La pratica attuazione di questi progetti obbedirà necessariamente a criteri che saranno anche economici: l'Italia ha bisogno di forze lavorative che non riesce più a trovare nell'ambito della sua popolazione. A questo proposito, dovrebbero essere tutti ormai persuasi di quanto sia stata insipiente la linea perseguita negli ultimi quarant'anni, con l'ossessivo terrorismo culturale antidemografico e con l'assenza di ogni correttivo legislativo e politico che ponesse qualche rimedio alla denatalità, da molto tempo ai vertici delle statistiche mondiali. Tutto questo nonostante l'esempio contrario delle nazioni d'Europa più accorte, più lungimiranti, più civili, che non hanno esitato a prendere in questo campo intelligenti e realistici provvedimenti. Ma i criteri di cui si parla non potranno essere soltanto economici e previdenziali. Una consistente immissione di stranieri nella nostra penisola è accettabile e può riuscire anche benefica, purché ci si preoccupi seriamente di salvaguardare la fisionomia propria della nazione. Sotto questo profilo, uno Stato davvero "laico" - che cioè abbia di mira non il trionfo di qualche ideologia, ma il vero bene degli uomini e delle donne sui quali esercita la sua attività di amministrazione e di governo, e voglia loro preparare con accortezza un desiderabile futuro - dovrebbe avere tra le sue preoccupazioni primarie quella di favorire la pacifica integrazione delle genti o quanto meno una coesistenza non conflittuale; una compresenza e una coesistenza che comunque non conducano a disperdere la nostra ricchezza ideale o a snaturare la nostra specifica identità. Bisogna perciò concretamente operare perché coloro che intendono stabilirsi da noi in modo definitivo si integrino nella realtà spirituale, morale, giuridica del nostro paese, e vengano posti in condizione di conoscere al meglio le tradizioni letterarie, estetiche, religiose della peculiare umanità della quale sono venuti a far parte. A questo fine, le concrete condizioni di partenza degli immigrati non sono ugualmente propizie; e le autorità non dovrebbero trascurare questo dato della questione. In una prospettiva realistica, andrebbero preferite (a parità di condizioni, soprattutto per quel che si riferisce all'onestà delle intenzioni e al corretto comportamento) le popolazioni per le quali l'inserimento risulta enormemente agevolato (per esempio i latino-americani, i filippini, gli eritrei, i provenienti da molti paesi dell'Est Europa, eccetera); poi gli asiatici (come i cinesi e i coreani), che hanno dimostrato di sapersi integrare con

buona facilità, pur conservando i tratti distintivi della loro cultura. E' evidente che il caso dei musulmani vada trattato a parte ed è sperabile che i responsabili della cosa pubblica non temano di affrontarlo a occhi aperti e senza illusioni[70]. Gli islamici, infatti, tendono a restare estranei alla nostra società: più o meno dichiaratamente, hanno abitudini diverse, un diverso giorno festivo, un diritto di famiglia incompatibile col nostro, una concezione della donna lontanissima dalla nostra (fino a praticare la poligamia). Soprattutto hanno una visione rigorosamente integralista della vita pubblica, sicché la perfetta immedesimazione tra religione e politica fa parte della loro fede indubitabile e irrinunciabile. Le comunità cittadine - in funzione di un approccio sapiente e realistico al fenomeno dell'immigrazione - non possono non valutare attentamente i singoli e i gruppi, in modo da assumere poi gli atteggiamenti, a seconda dei casi, più pertinenti e più opportuni. Quando sono presenti in numero rilevante e in aggregazioni omogenee consistenti, andranno sinceramente incoraggiati a conservare la loro tipica tradizione con la necessità di integrazione nella nuova realtà, che sarà oggetto di affettuosa attenzione da parte di tutti.

Dall'analisi effettuata analizzando le differenze quantitative esistenti negli ultimi due anni si evidenzia che, sotto un profilo materiale, le condizioni di integrazione degli immigrati in Italia non sono mutate di troppo, né poteva essere altrimenti. Ci sono segnali che confermano la stabilizzazione di una parte cospicua della nostra immigrazione. Gli alunni stranieri nelle scuole materne, elementari, medie e superiori iscritti nell'anno 2001-2002 sarebbero 140.000, secondo stime Caritas (Pittau 2000); gli iscritti nell'anno 2000-2001 sono stati 119.679 (l'1,5% sul totale) secondo i dati del ministero della Pubblica Istruzione. I nuovi nati da genitori stranieri sono il 4% del totale. Si assiste ad un. cospicuo flusso di ingressi per motivi familiari (45.238, nel 2000), che costituisce un indicatore di maggiore integrità, in quanto segnala una percezione di maggiore stabilità e sicurezza, e un'intenzione di fermarsi. Il ricongiungimento dovrebbe altresì agire come fattore capace di migliorare le condizioni complessive di integrità delle persone e delle famiglie coinvolte. Esso rappresenta

[70] Un piccolo strumento per raggiungere questo scopo è quello della richiesta che venga data una "reciprocità" non puramente verbale da parte degli stati di origine degli immigrati. Per quanto possa apparire estraneo alla nostra mentalità e persino paradossale, il solo modo efficace e non velleitario di promuovere il "principio di reciprocità" da parte di uno Stato davvero "laico" e davvero interessato. alla diffusione delle libertà umane, sarebbe quello di consentire in Italia per i musulmani, sul piano delle istituzioni da autorizzare, solo ciò che nei paesi musulmani è effettivamente consentito per gli altri.

infatti la chiusura della dura fase del distacco e della separazione. Tuttavia sappiamo che la famiglia ricongiunta deve affrontare difficoltà, in parte già evidenziate in seguito. Il ricongiungimento può infatti generare spaccature: figli e coniugi che arrivano controvoglia, il cui status sociale si capovolge da parente del ricco emigrato a parente del povero immigrato, mariti ricongiunti il cui ruolo di capofamiglia viene messo in crisi da una moglie immigrata prima, con maggiori contatti e capacità di guadagno. Il ruolo tradizionale di madre della donna immigrata, sia che il figlio sia nato in Italia sia che sia ricongiunto, viene spesso criticato nelle sue traduzioni pratiche come disattento, assenteista, inadeguato dall'ambiente che circonda la famiglia, ad esempio dagli assistenti sociali, in particolare nei confronti delle madri singole. La famiglia ricongiunta, trapiantata o cresciuta fuori della propria; patria ha necessità abitative che non sempre riesce a risolvere. Talvolta l'appartamento adeguato, affittato per rispondere ai requisiti che venivano richiesti dal regolamento attuativo della legge Turco-Napolitano veniva poi abbandonato perché troppo. caro, e la famiglia poteva ricadere in condizioni di sovraffollamento rischiose -per l'igiene e la salute dei. suoi componenti. Tuttavia la presenza della famiglia segnala soprattutto l'assenza di situazioni di malessere estremo. Così vediamo una particolare diffusione di condizioni abitative «nulle» (nel senso della condizione di homeless) o disagiate tra i marocchini, che sono più spesso maschi singoli. La percezione stessa del successo o dell'insuccesso, è più o meno collegata alla famiglia, oltre che al paese di origine, piuttosto che all'Italia. Così i marocchini mostrano un atteggiamento più individualista e proiettato al paese di origine, rispetto ai cingalesi che guardano sempre alla patria come luogo in cui valutare il successo ma pensano soprattutto ai figli, per i quali l'Italia appare troppo provinciale, poco poliglotta con un sistema di istruzione scadente. Al contrario le minoranze albanesi, specie se professionalizzate, vedono il successo in una dimensione più personale, ma lo vogliono in Italia, e si lamentano perciò delle discriminazioni che dal quel successo tutto italiano li separano; anche i peruviani pensano al successo rivolti soprattutto all'Italia, ma lo vogliono, più che per sé, per i propri figli. Ma la famiglia e la stessa possibilità di riprodursi sono per molte donne immigrate un'impossibilità. Gli orari di lavoro prolungati, l'assenza di un'abitazione propria, l'attività di prostituta, che è diffusa in alcune comunità, che va molto al di là delle donne costrette con la forza o il ricatto, ed è valutabile intorno alle 20-30.000 persone, hanno provocato un divario nella

pratica dell'aborto tra italiane e immigrate: l'incidenza dell'aborto volontario è circa il triplo (28,7 per mille, contro 9 per mille tra le italiane, secondo i dati forniti dalla Relazione sullo stato sanitario del paese 1999 esaminati). Si rileva altresì un tasso di incremento del 1,3 per mille dal 1995. Si può ritenere che vi sia stato tra il 1995 e il 1998 un tasso di incremento analogo nelle gravidanze in generale, in quanto è simile il tasso di crescita di quelle portate a termine, che si esprime con un aumento dei parti, e ciò potrebbe spiegare la maggior crescita degli aborti delle straniere. Questo non rappresenta comunque un motivo di conforto: il divario rispetto alle italiane è troppo ampio. Inoltre, inchieste effettuate a Milano, Firenze e Prato hanno messo in evidenza il fatto che tra le motivazioni ad abortire c'è, specie tra le lavoratrici domestiche, la pressione esercitata dalle datrici di lavoro. Questa constatazione mette crudamente in evidenza un fenomeno più generale, e cioè che. le funzioni di cura dei bambini dei paesi ricchi, delegate in parte a donne dei paesi poveri, priva quelle donne della possibilità di essere madri, o almeno priva i loro bambini delle cure materne dirette. Si innesta una catena di delega nelle funzioni di cura, per cui ai figli della emigrata - in mancanza di un padre, di una nonna o altro parente -. bada un'altra madre che a sua volta delega il proprio ruolo ad una figlia un po' più cresciuta. Emerge più chiaramente un modo d'uso specifico della sanità pubblica da parte degli immigrati: si va solo nei casi estremi e si usa il day hospital per stare poco ed i clandestini tendono a non usare per niente il. servizio pubblico se non in pericolo di vita. La salute è un lusso, così come lo è la sicurezza sul lavoro non si hanno purtroppo rilevazioni sistematiche sugli incidenti occorsi ad immigrati, ed ancor meno il fenomeno della clandestinità può essere evidenziato in quanto completamente sommerso, ma ricerche locali danno risultati preoccupanti. Si sa poi che gli incidenti sul lavoro vengono minimizzati per non creare problemi al datore di lavoro o occultati nei casi diffusi di lavoro nero. Ad alcune comunità immigrate, ed in misura più netta alla minoranza rom e sinti, anche per coloro tra gli zingari che sono cittadini italiani, si applica la classica sindrome del malessere che accompagna l'esclusione: abitazioni malsane o addirittura assenza di alloggio, disoccupazione, lavori precari o mancanza di lavoro, quindi incertezza del reddito, bassi livelli di scolarità, scarsi rendimenti a scuola e abbandoni scolastici, malattie tipiche della povertà e della marginalità culturale, quali le nascite sotto peso e l'alta mortalità perinatale, il maggior tasso di incidenti sul lavoro, i maggiori livelli di devianza, anche

se non necessariamente orientati alla criminalità «pesante». I pezzi di questa sindrome sono fortemente interconnessi e vanno affrontati con interventi integrati, come emerge, in particolare, dalle riflessioni sulla condizione degli zingari non solo in Italia. Sono la carenza e l'incertezza del reddito che obbligano ad accettare abitazioni malsane e insicure, e questo spiega una parte cospicua della più alta propensione ad ammalarsi. La percezione di un ambiente nazionale ostile, la precarietà legata talvolta alla condizione di irregolare o clandestino fanno capire la riluttanza a mandare i figli a scuola, una più alta elusione scolastica che riguarda in modo acuto gli zingari ed in modo meno grave i figli di immigrati. La condizione di irregolare, l'incertezza del reddito, la famiglia lontana spiegano pure gli stati di ansia. La sicurezza cresce e l'ansia diminuisce man mano che il tempo passa anche in quanto, presumibilmente, gli immigrati entrati irregolarmente hanno ottenuto un permesso di soggiorno. Inoltre la legge Turco-Napolitano prima e la Bossi Fini dopo, hanno messo a disposizione importanti strumenti, che hanno cominciato a funzionare, in particolare il sostegno all'apprendimento dell'italiano come lingua seconda e lo studio della lingua d'origine, che a volte viene considerato un passo necessario per apprendere meglio la lingua del paese ospite. Ma, per dovere di completezza devo dire che il contenimento delle spese scolastiche ha colpito in generale il sostegno e quindi, il doppio supporto all'italiano e alla lingua di origine appare insufficiente, mentre i dati sul ritardo scolastico non sono confortanti, analogamente a quelli sull'apprendimento dei bambini rom. Sarebbe a questo punto anche auspicabile un intervento legislativo duro contro i genitori che sfruttano i figli minori e non garantiscono la prevista istruzione fino ad arrivare, fin dai primi anni di vita del bambino, all'affidamento ad altra famiglia. Per quanto concerne l'insegnamento della lingua italiana è condizione determinante e necessaria per l'integrazione. All'obbligatorietà dell'introduzione di un diploma di lingua italiana, stanno lavorando congiuntamente il ministero della Pubblica Istruzione e il Dipartimento. degli Affari Sociali. Corsi di lingua e cultura italiana diretti insieme a bambini e adulti sono agli albori ma in Lombardia hanno dato risultati incoraggianti. Il riconoscimento dell'importanza della lingua come strumento di integrazione è alla base del progetto pilota per la costituzione di un sistema nazionale per l'insegnamento dell'italiano di base agli immigrati adulti. Agli strumenti messi a disposizione dalla legge n. 40 se ne sono aggiunti di nuovi, o un uso nuovo dei vecchi. Pensiamo

all'esperimento di insegnamento della lingua italiana nelle fabbriche del Nord-Est, pensato dalla «Commissione per l'integrazione dei lavoratori immigrati» istituita su base temporanea allo scopo di fare proposte per l'integrazione all'interno delle aziende, in particolare rivitalizzando l'istituto delle 150 ore. Si tratta di una proposta diretta non solo a favorire l'integrazione, ma anche la prevenzione degli incidenti sul lavoro. Altre iniziative, più consuete perché inserite nell'utilizzazione dei fondi che la legge Turco-Napolitano destina alle misure di intercultura e di integrazione, hanno suscitato polemiche: si pensi ai corsi di lingua araba finanziati dalla Regione Emilia Romagna. per contro esiste una comprensibile ostilità al mantenimento anche della lingua del paese di origine che contrasta, solo apparentemente, con il ruolo attivo che il governo italiano ha sempre avuto per il sostegno della lingua italiana per le proprie comunità di emigrati all'estero, ma anche con la realtà dei movimenti migratori, che presentano spesso forme di stagionalità, di lungo pendolarismo, di ricambio tra parenti, di veri e propri rientri, che danno luogo a reti di relazioni mobili nelle quale una competenza sulla lingua del luogo d'origine è necessaria. Ed è quanto sta avvenendo anche in Italia, come mostra tra l'altro una ricerca del Cespi (2000). Nel 1999 sono stati rilasciati ben 834.776 visti per affari, turismo, missione. Dietro questi visti si nasconde anche una realtà di lavoro a turnazione, tra membri della stessa famiglia o dello stesso villaggio, che in tal modo riescono a soggiornare almeno legalmente. Questo ci ricorda il gran numero di visti turistici rilasciati in Germania agli italiani negli anni della ricostruzione. Persino rispetto alla questione rom, caratterizzata da una notevole trascuratezza dell'azione pubblica, che ha procurato all'Italia reprimende da parte di organismi internazionali, si sono registrate a livello locale esperienze interessanti. Una di queste è stata accompagnata da inevitabili polemiche: si tratta del progressivo svuotamento dei Campo nomadi del Casilino Settecento a Roma, e del trasferimento di coloro che ne avevano diritto in villaggi e campi più piccoli e ristrutturati. Più in generale, a Roma si è pensata una strategia complessiva: si è perseguito il recupero della legalità (l'esclusione dei devianti, degli irregolari e dei benestanti dall'uso di strutture pubbliche, la subordinazione della concessione delle abitazioni all'accettazione di certe regole, quali la disponibilità a mandare i bambini a scuola). Tuttavia, si nota come non basta barattare l'istruzione in cambio della casa; se vogliamo che l'istruzione renda, occorre che la scuola non venga percepita come un ambiente che fa sentire gli scolari zingari

inadeguati, ma un percorso integrativo che amplifica le qualità della cultura del paese in cui viviamo. Come si e detto pero, in questo come più; in generale nell'interazione degli immigrati si sono registrati esperimenti interessanti soprattutto a livello locale. A livello centrale appare interessante l'introduzione, sul modello francese, di un «Numero verde contro la discriminazione», attualmente in fase di progettazione presso il Dipartimento Affari Sociali. Ma è dal mondo del lavoro che viene il numero maggiore di segnali positivi. Gli immigrati costituiscono ormai il 3% degli occupati. Il ciclo positivo dell'economia italiana aumenta l'offerta di lavoro anche nel settore formale e consente quindi la messa a disposizione di posti di lavoro "in bianco" per una quota di immigrati prima relegata nel sommerso ed alla clandestinità. Tuttavia il numero di immigrati che lavora nell'economia informale aumenta dal 31,2% al 38,3% nel 1999. Forse anche a causa della maggiore capacità e accuratezza di indagine: l'aumento si deve infatti in gran parte alla provincia di Milano (dove il numero delle ispezioni cresce di quasi il 50%). L'ampiezza delle recenti regolarizzazioni, che imponevano la condizione di occupato o di titolare di un'offerta di lavoro come requisito, è un buon indicatore delle opportunità di emersione, del resto gli stessi tempi lunghi delle procedure di regolarizzazione hanno prodotto irregolarità: chi era in attesa non aveva scelta (in un primo momento con il solo cedolino non ci si poteva iscrivere, successivamente il ministero ha consentito l'avviamento al lavoro anche senza libretto di lavoro). Le regolarizzazioni nel soggiorno hanno tuttavia prodotto soprattutto un nuovo flusso di lavoro legale: nel 1999 sono stati rilasciati circa 80.000 nuovi libretti a stranieri. Tuttavia il tasso di ricaduta nella irregolarità, rispetto al permesso di soggiorno, è ancora notevole. Anche tenendo conto del fatto che i mancati rinnovi includono coloro che si trasferiscono in altri paesi o rientrano in patria, essi rimangono ancora molto alti: circa 85.000 e questo tende a sottolineare gli accurati controlli prima di concedere i permessi delle autorità di polizia.. E' una cifra simile a quella degli ingressi legali, cifra che si ottiene sommando le quote annuali e i ricongiungimenti familiari che, in Italia, a differenza che in altri paesi, sono fuori quota. In Italia abbiamo avuto nel 2002 circa 63.000 ingressi. La condizione di regolare appare meno precaria di prima, ma non è comunque facile da mantenere. Essere in regola con il permesso di soggiorno costituisce una fatica non solo per le lunghe code da fare fuori dalla questura ma anche per la documentazione da acquisire per mantenere una condizione giuridica esposta a continue

modifiche. La legge n. 40 la sua applicazione, ha messo in evidenza il fatto che l'aver introdotto la possibilità di restare disoccupati per un anno senza perdere il permesso di soggiorno non ha costituito un vantaggio per gli immigrati realmente disoccupati o, più spesso, occupati in nero, questa misura ha di fatto tolto discrezionalità alle questure che prima potevano concedere il rinnovo per «attesa occupazione»: l'anno è diventato un tetto massimo che prima non c'era. Il collegamento tra occupazione e rinnovo del permesso di soggiorno si trasforma in un continuo rischio di ricaduta nella irregolarità; in un sistema produttivo come quello italiano, caratterizzato da un'ampia quota di economia informale: una Comunicazione della Commissione europea del 1998 stimava che il sommerso in Italia concorresse al prodotto interno lordo per il 20-26%. Secondo i dati dell'ispettorato del lavoro il 26,1% degli immigrati che lavorano in nero sarebbero regolari, quindi in una condizione sospesa. Perciò mentre il Testo Unico prevede (articolo 5, comma 5) che il permesso di soggiorno possa essere revocato quando vengano a mancare i requisiti previsti per il suo rilascio, inclusa la «disponibilità di un reddito da lavoro o da altra fonte lecita», il regolamento attuativo consente una temporanea autocertificazione (articolo 13) ed il Consiglio di Stato, partendo dal presupposto che le limitazioni alla libera circolazione degli individui si giustifichino per ragione di ordine e sicurezza, ha giudicato ingiustificata l'espulsione di uno straniero che si comporti correttamente. E' bene dire che la gran parte dei clandestini e degli irregolari sono lavoratori e che la clandestinità si sconfigge con un operazione di faticoso grande rientro nella legalità che riguarda anche gli italiani come datori di lavoro o in alternativa un'altra possibilità è il rientro coatto nei paesi d'origine. Questa considerazione consente di interpretare con ottimismo un segnale positivo e cioè la diminuzione di iscritti al collocamento: anche tra gli immigrati, ufficialmente disoccupati, si nasconde una buona dose di lavoratori precari. Le recenti inchieste svolte sulle liste di collocamento hanno messo in evidenza non solo per gli italiani, ma anche per gli stranieri la presenza di un'ampia percentuale di persone che lavorano in attività informali o sotto soglia in termini di ore lavorate. Altro segnale degno di menzione è che, anche se fisiologico in processi migratori relativamente giovani come i nostri, gli immigrati restano relegati nei lavori manuali poco specializzati. Il 76,5% è costituito da operai generici. L'economia industrializzata avanzata ha bisogno invece oggi di una maggiore offerta di specializzati, sia operai che impiegati, ed ha bisogno altresì di alte

qualifiche. Ci sono segnali interessanti nell'ultimo biennio: 1.500 assunzioni hanno riguardato professioni intellettuali, scientifiche e tecniche di alto livello, mentre 5.500 lavoratori sono stati assunti in attività professionali intermedie. La costruzione di un'anagrafe dei lavoratori iscritti nelle liste per richieste di permessi di soggiorno per ragioni di lavoro che tiene conto delle professionalità e della formazione costituisce un'importante passo avanti operato dal ministero del Lavoro per favorire l'incontro tra domanda e offerta a distanza, e per valorizzare le professionalità. Una sperimentazione è in atto in Albania con il supporto operativo della sezione italiana dell'Oim (l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni). Per un miglior utilizzo qualitativo della quota degli ingressi riservata alla Tunisia il ministero del Lavoro e della Formazione professionale tunisino ha avviato, attraverso la pertinente Agenzia di cooperazione tecnica, dei corsi di lingua italiana riservati ai candidati iscritti alle liste redatte congiuntamente per l'inserimento nel mercato del lavoro. Corsi analoghi si stanno predisponendo, anche m collaborazione con l'Istituto: italiano di Cultura a Tunisi, per gli infermieri. La persistente segregazione verticale, nelle zone basse della occupazione può dar luogo nel tempo ad eventuali fenomeni di discriminazione, che vanno arginati con la meritocrazia già ampiamente in uso nei paesi industrializzati. La ricerca della Commissione condotta da Emilio Reyneri, in collaborazione con la Provincia di Milano, sulle pratiche di regolarizzazione ha mostrato un altro tratto interessante e positivo dell'attività immigrata: l'aumento delle piccole imprese e il consolidamento delle catene migratorie. Come abbiamo già detto, la possibilità di dimostrare la condizione di essere oggetto di un'offerta di lavoro o di essere lavoratore autonomo costituiva un requisito necessario per vedere accolta la domanda. Dalla ricerca è emersa una notevole presenza di piccole imprese, specie egiziane, che assumono connazionali. Il fatto che i titolari di impresa abbiano spesso alle spalle un'esperienza di lavoro subordinato fa presumere un modello di «carriera» meritocratico e consapevolmente perseguito anche nelle aziende più giovani. La possibilità che la dichiarazione di lavoro autonomo celi piccole pseudo-imprese che costituiscono la copertura per un lavoro subordinato precario, un ripiego rispetto al lavoro subordinato, né si può escludere che l'offerta di lavoro da parte di un connazionale possa costituire un «favore non gratuito», tuttavia il fenomeno emerge con consistenza tale da far supporre importanti basi reali. Questo segnale positivo di

mobilità corregge almeno in parte il segnale negativo della segregazione verticale. Inoltre, il consolidamento di certe comunità in certi mestieri - pensiamo, per il lavoro autonomo, agli egiziani nel settore della panificazione e- ai cinesi nelle imprese manifatturiere e nella ristorazione - è una prova in più del fatto che anche in Italia l'immigrazione si sta stabilizzando, sta entrando in una fase più matura dando sempre meno spazio alla clandestinità, soprattutto ed in modo particolare nelle province lombarde. Non esiste necessariamente una vocazione nazionale a certi mestieri: per esempio, gli egiziani, che in Lombardia si concentrano nella panificazione (pizzerie in particolare), in Piemonte si dedicano alla costituzione di piccole imprese edili. Il più delle volte la specializzazione di alcune nazionalità in certi mestieri è semplicemente un segnale di stabilizzazione, e di capacità di cogliere con efficacia segnali di mercato., I primi arrivati trovano lavoro, chiamano conoscenti e parenti, rispetto ai quali funzionano come una sorta di garanzia di affidabilità, nel caso in cui anche essi svolgano lo stesso lavoro subordinato, e rispetto ai quali possono agire da datori di lavoro, se e quando aprono attività in proprio. Le comunità immigrate sono dunque qui per restare e per costituire un elemento strutturale della crescita economica e dell'integrazione. Più in generale, come affermato anche nel Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999), e come è stato ribadito nella recente Comunicazione della Commissione Europea (22 novembre 2000), l'immigrazione rappresenta un elemento strutturale della crescita economica dell'intero vecchio continente, tanto più importante alla luce della stasi demografica che lo caratterizza. Dal marzo al luglio 2000 il 10% dei nuovi assunti secondo dati dell'osservatorio Inail è stato costituito da immigrati, mentre un'inchiesta rivolta agli imprenditori ha messo in evidenza il ˙fatto che tra i:. futuri assunti gli immigrati potrebbero rappresentare un quarto delle nuove leve. Per rispondere a pressanti. richieste, il ministero del lavoro ha concesso 20.000 permessi per lavoro stagionale. Tuttavia, la proposta di ampliare ulteriormente i flussi non stagionali, rispetto al livello fissato dal decreto iniziale in 63.000 unità, è stata contrastata politicamente, invitando a verificare la disponibilità di manodopera nazionale da recuperare nel bacino della disoccupazione meridionale il governo ha accettato di seguire questo suggerimento. E' tuttavia chiaro che, prima di rivolgerci a paesi extracomunitari l'economia nazionale chiede di verificare la possibilità e la disponibilità alla mobilità dal Sud, questa si sarebbe già verificata. Ed in piccola misura

si è effettivamente verificata, in tempi recenti, anche grazie all'intervento attivo delle agenzie di reclutamento per il lavoro interinale. Certamente la compresenza di alti tassi di disoccupazione al Sud e di carenze di offerta di lavoro nel Centro e Nord, ma anche in molti bacini dello stesso Sud, sembra un dato allarmante, e altrettanto certamente si possono pensare forme di incentivazione ulteriori alla mobilità interna, ma ciò non può che avere incidenze molto limitate in assenza di radicali rivolgimenti nella distribuzione territoriale della spesa pubblica, nella regolazione dei mercati del lavoro, nella loro segmentazione, e così via. In altre parole, sia il governo che l'opposizione hanno competenze sufficienti per sapere che le migrazioni interne non possono oggi compensare l'ampliamento dei flussi migratori. Questo comportamento in un certo senso indifferente ai dati materiali, ma attento alle retoriche politiche, non si spiega se non facendo un passo avanti nella rilevazione dello stato di integrazione, guardando cioè ai dati immateriali e alla dimensione della integrazione intesa come interazione a basso conflitto. In ogni dubbio la causa scatenante i flussi migratori è la volontà di migliorare il tenore di vita attraverso guadagni ottenuti effettuando lavoro la dove richiesto, il rapporto tra la crescita economica ed una politica di gestione dei flussi migratori è stato d'altronde già sperimentato a partire dal secolo scorso, come dimostra la storia economica e sociale di paesi "nuovi" come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e alcuni paesi dell'America Latina. La tendenza attuale si differenzia però dalla tradizionale politica atta ad attrarre manodopera a basso costo per la crescita di settori a basso livello di tecnologia. La struttura e le esigenze del sistema produttivo di molti paesi occidentali richiedono infatti di poter disporre di manodopera qualificata, soprattutto da destinare a settori ad alta tecnologia, difficilmente reperibile sui mercati del lavoro nazionali. La carenza di manodopera qualificata, problema che in prospettiva sarà acuito dalle attuali tendenze demografiche, e rispetto al quale i sistemi formativi nazionali stentano a fornire adeguate risorse, è insomma alla base della politica di cauta apertura adottata da molti governi in materia migratoria. Emblematico, a questo proposito, è il caso del Regno Unito. Rispetto alla sostanziale. chiusura delle frontiere (con l'eccezione dei cittadini UE e dei rifugiati), disposta nel 1971, il governo britannico si e recentemente mostrato incline ad adottare una politica dell'immigrazione "orientata al mercato", sulla scorta delle misure già approvate in materia di attività economiche intraprese da cittadini stranieri e permessi di lavoro a favore di studenti

provenienti dall'estero. In particolare, è all'esame la possibilità di limitare le restrizioni in materia di assunzioni di cittadini stranieri attualmente imposte ai datori di lavoro. Anche in Germania è in corso un intenso dibattito sull'immigrazione e sulla possibilità di introdurre per la prima volta in quel paese un vero e proprio strumento normativo che affronti la materia nella sua globalità. Il governo ha già deciso di attuare una contenuta apertura, in particolare concedendo 20 mila nuovi permessi di soggiorno ad operatori qualificati del settore informatico. Di dimensioni molto maggiori le aperture disposte da paesi caratterizzati storicamente dai maggiori flussi immigratori. La crescente domanda di molti settori produttivi statunitensi di manodopera qualificata ha spinto il governo di Washington a disporre un incremento delle quote annuali di immigrazione. Nel maggio scorso è stato disposto un aumento di 200 mila unità della quota di ingressi per lavoratori qualificati nell'industria ad alta tecnologia, con un incremento superiore all'85%. L'Amministrazione americana ha così confermato di vedere nell'accesso al mercato del lavoro internazionale un fattore essenziale per il mantenimento della competitività del sistema produttivo statunitense a livello mondiale. La percezione che gli Stati Uniti possano aver alleviato la loro carenza di manodopera qualificata attraverso una politica di gestione dei flussi migratori ha spinto altri Paesi ad intraprendere la stessa strada, tanto da generare una sorta di concorrenza nell'attrarre i lavoratori stranieri qualificati, offrendo loro sempre migliori opportunità formative e professionali. Il Canada ha ad esempio deciso di liberalizzare l'accesso di lavoratori stranieri dei settori ad alta tecnologia, mentre l'Australia ha varato un nuovo sistema di visti temporanei destinati allo stesso tipo di immigrati. La tendenza a favorire l'immigrazione di lavoratori qualificati, tendenza già in atto anche in Italia, e che nel nostro paese dovrà essere coerentemente sostenuta parallelamente alla modernizzazione e all'evoluzione tecnologica di molti settori produttivi, è d'altro canto di notevole interesse anche per i paesi di origine dei flussi migratori. Nel 1999 la media degli stranieri extracomunitari iscritti alle liste di collocamento era pari a 204.573 individui, con una leggera flessione rispetto agli iscritti al 31 dicembre del 1999. Risulta rafforzata, invece, la percentuale di lavoratori iscritta in Lombardia, che si attesta al 50, 6% del totale, confermando una tendenza ormai consolidata da tempo. La capacità di attrazione della manodopera immigrata da parte delle regioni con le opportunità lavorative più numerose è, infatti, un fenomeno ampiamente consolidato. L'elevata

concentrazione di lavoratori stranieri nelle zone del paese economicamente più dinamiche trova una risposta solo parziale nell'elevato tasso di mobilità interno della comunità immigrata. Infatti, appare evidente la relazione inversa tra i tassi di disoccupazione e la distribuzione dei permessi per area geografica.

Tassi di disoccupazione e distribuzione permessi di lavoro per area (anni 1993-1998)

Anni	Nord Est		Nord Ovest		Centro		Sud e isole	
	Tasso dis.	% permessi	Tasso dis.	% permessi	Tasso dis.	% permessi	Tasso dis.	% permessi
1993	6,6	23,2%	5,6	30,8%	8,5	30,5%	17,1	15,5%
1994	7,3	23,6%	6,0	31,7%	9,4	29,8%	18,7	14,9%
1995	7,2	23,8%	5,7	31,8%	10,0	30,0%	20,4	14,5%
1996	7,2	21,0%	5,4	31,9%	9,9	29,4%	20,8	17,7%
1997	7,0	21,6%	5,4	33,0%	9,8	28,7%	21,3	16,7%
1998	6,8	23,2%	5,1	33,1%	9,5	28,7%	21,9	15,0%

Per quanto il dato fornisca solo una parziale visione del fenomeno, sembra confermata la necessità, da parte dei datori di lavoro delle aree a maggior livello occupazionale, di cercare manodopera al di fuori dei confini nazionali. L'elevata richiesta di lavoratori stranieri da parte delle imprese del Nord Italia e lombarde in particolare, è comprovata dall'elevato tasso di avviamenti effettuati nel corso dell'anno 2002. Soltanto il 30% di questi, infatti, riguarda il Centro Sud della penisola, percentuale ampiamente superata dal solo Nord Est. Del resto appaiono evidenti anche le differenze nei tempi necessari all'accesso al lavoro: la percentuale degli avvii di persone iscritte al collocamento da più di un anno, infatti, aumenta via via che si passa alle aree del Centro e del Sud Italia, mentre ben oltre la metà degli avviati del Nord è iscritta alle liste da meno di tre mesi. Dall'esame delle tavole del Ministero del Lavoro sembra consolidarsi la tendenza ad una ricerca di manodopera maggiormente qualificata, soprattutto nell'ambito del settore industriale (circa il 40% del totale degli avviamenti dell'anno avvengono nelle industrie del Nord). Mentre il Mezzogiorno e il Sud Italia sembrano interessati soprattutto a manodopera scarsamente specializzata, nel Settentrione si consolidano le assunzioni per operai specializzati e qualificati, che raggiungono complessivamente il 22,5% nel Nord Ovest e quasi il 30% nel Nord Est. Rimane comunque alta la quota di operai generici che, da soli, rappresentano oltre il

76% del totale degli avviamenti, come dei. resto è molto elevata la percentuale di assunzioni di lavoratori privi di titolo di studio (91 % del totale).

Cittadini extracomunitari avviati per qualifica media 1999

Area	Operai generici		Operai qualificati		Operai specializzati		Impiegati		Avviati totali	
	Totale	% per area	Totale	% per area	Totale	% per area	Totale	% per area	Totale	% per area
Nord Ovest	11.220	74,9%	2.559	17,1%	767	5,1%	428	2,9%	14.974	100%
Nord Est	14.981	70,9%	5.110	24,2%	591	2,8%	449	2,1%	21.130	100%
Centro	7.594	80,3%	1.575	16,7%	163	1,7%	123	1,3%	9.454	100%
Sud e isole	5.678	90,6%	461	7,4%	46	0,7%	84	1,3%	6.268	100%
Italia	39.472	76,2%	9.704	18,7%	1.566	3,0%	1.083	2,1%	51.825	100%

L'alta percentuale di assunzioni per via nominativa o diretta (circa il 99% del totale) sembra indicare come, nella selezione dei lavoratori stranieri, l'aspetto più rilevante sia rappresentato dalle referenze derivanti da una precedente attività lavorativa, piuttosto che dalla qualifica risultante dai titoli di studio. Rimane comunque alta la percentuale di extracomunitari poco o per nulla qualificati iscritti al collocamento; sul totale degli iscritti, infatti, bel l'84% è rappresentato da operai generici e soltanto il 2,7% da operai specializzati, ad ulteriore testimonianza dell'elevato grado di assorbimento di questa seconda tipologia di figure da parte del sistema produttivo nazionale. Nella definizione del fabbisogno occupazionale del sistema produttivo interno, di particolare interesse appaiono le informazioni ottenibili dalla banca dati "Excelsior". Quest'ultima è un sistema informativo delle camere di commercio, sotto il coordinamento di "Unioncamere", che oltre a rilevare la domanda di lavoro espressa dalle imprese italiane, rende particolarmente evidente l'interesse mostrato dagli imprenditori verso la manodopera straniera. Lo studio, infatti, non solo rileva le figure professionali maggiormente richieste sul territorio nazionale, ma anche l'intenzione da parte degli imprenditori nazionali di assumere personale extracomunitario Delle circa 200. mila assunzioni previste nel biennio 1999-2000, ben il 67% è richiesto dalle imprese del Nord Italia. che copre quasi il 40% del totale nazionale. Un'ulteriore informazione sul rapporto tra le assunzioni dei lavoratori italiani e dei lavoratori stranieri può essere dedotta dai quadro delle assunzioni previste per gruppi professionali e professioni.

Infatti, la percentuale di assunzioni previste di lavoratori stranieri rispetto ai nazionali diventa progressivamente minore al crescere della qualifica richiesta.

In particolare, se si considerano le assunzioni per personale non qualificato, la quota che potrebbe essere coperta dagli stranieri raggiunge, rispetto al totale, il 51,2%, dato che può essere preso a parziale conferma del progressivo abbandono da parte degli italiani degli impieghi più pesanti e a bassa remunerazione. Sembra emergere, negli ultimi anni, una oggettiva difficoltà, per i datori di lavoro, di reperire personale da avviare al lavoro nelle basse qualifiche. I risultati di una recente indagine condotta dall'Isfol sugli esiti delle borse di lavoro evidenziano come le richieste delle aziende si siano nettamente orientate verso giovani sprovvisti di diploma, verso soggetti con qualificazione professionale "di primo livello"; le borse rivolte ai "senza diploma" rappresentano il 55,8% delle richieste ed il 55,1% delle autorizzazioni". Altro gruppo rilevante è quello relativo agli artigiani, operai specializzati e agricoltori.

2 – LE MISURE DI CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

L'analisi delle operazioni da effettuare contro i trafficanti di uomini e delle organizzazioni criminali che sfruttano l'immigrazione clandestina prevede la possibilità di governare le migrazioni, operando con intelligenza e umanità su scala nazionale e continentale, incanalandole in due direzioni ben distinte. La prima riguarda la casa ed il lavoro per trasformare l'immigrazione regolare in una risorsa positiva per l'economia dello Stato che la subisce, governando e regolando i flussi secondo le reali possibilità di accoglienza che il Paese ricevente è in grado di offrire. La seconda riguarda la "tratta degli schiavi" dei tempi moderni, cioè la necessità di combattere con mezzi adeguati, anche drastici se necessario, l'immigrazione irregolare, cioè clandestina, sapendo che si tratta pur sempre di un male da prevenire e da sanare e che in gioco ci sono le vite di esseri umani. La politica italiana di contrasto all'immigrazione clandestina e l'efficacia dell'azione del governo Berlusconi e dei governi precedenti, è resa evidente dai risultati (riportati nelle tabelle sottostanti) fino ad ora raggiunti. Gli strumenti adottati per raggiungere questi risultati sono relativi ad una diversa impostazione della legge sull'immigrazione, che si basa su quattro principi fondamentali che sono il collegamento di un lavoro certo al permesso di soggiorno, l'effettività del sistema delle espulsioni, il maggior rigore nei confronti dei trafficanti di uomini e le nuove disposizioni per evitare la strumentalizzazione dell'asilo. I risultati di questa politica hanno portato ad una riduzione del 46,6% dei clandestini sbarcati in Italia dal 2000 (erano 26817) al 2003 (14331). Grande importanza hanno gli accordi bilaterali, cioè una serie di accordi bilaterali con i Paesi a più alta concentrazione di emigrazione verso l'Italia consente di controllare alla fonte i flussi migratori. L'Italia dispone di una fitta rete di 28 accordi bilaterali di riammissione. Negli ultimi due anni sono stati firmati accordi con cinque Paesi (Sri Lanka, Malta, Cipro, Moldavia ed ex Jugoslavia) che sono strategici per il controllo dell'immigrazione clandestina che proviene dal mediterraneo, dall'est europeo e dal sub continente asiatico. Sono inoltre in corso negoziati con altri 17 Paesi. Con la Libia è stata avviata una mirata azione di collaborazione che proprio nel settembre 2004 si è concretizzata con accordi Politici-militari e commerciali. E' stato predisposto e sarà attuato a breve, un progetto per il Pattugliamento militare

congiunto e la gestione dei flussi migratori nel mediterraneo centro - mentale che prevede la costituzione a Malta e a Cipro di centri ad hoc per il coordinamento e la gestione di unità navali e di centri di trattenimento per i clandestini intercettati, nonché il rimpatrio clandestini verso i Paesi di origine. A ciò si aggiungono gli ottimi risultati ottenuti grazie alla collaborazione delle forze di polizia di Italia, Francia, Germania e gran Bretagna con le omologhe autorità di Siria e Libano che hanno condotto anche di recente allo smantellamento di importanti reti di criminali dedite al traffico di clandestini presenti in quell'area. La migliorata collaborazione con le forze di polizia di Albania e Slovenia ha portato all'azzeramento degli arrivi attraverso il canale di Otranto e alla drastica riduzione della pressione clandestina alle frontiere del nord-est. Inoltre, per contrastare il transito massiccio di clandestini provenienti dal sub continente indiano, in particolare dallo Sri Lanka, che utilizzavano il canale di Suez per raggiungere il Mediterraneo, il Ministero dell'interno ha svolto una costante pressione sull'Egitto che ha consentito di contenere negli ultimi mesi i flussi provenienti dal canale. A tal fine, da parte italiana, sono stati messi a disposizione personale di polizia e mezzi per effettuare i rimpatri direttamente dall'Egitto verso i Paesi di provenienza dei clandestini intercettati. Il ruolo dell'Italia nella determinazione della politica europea di contrasto all'immigrazione clandestina è importante, infatti a seguito di una decisa iniziativa del Governo italiano, il vertice di Salonicco del giugno 2003 ha sancito definitivamente il principio che l'immigrazione clandestina è un problema europeo, da affrontare con strumenti e risorse comunitarie, e che l'onere della gestione delle frontiere esterne non può ricadere esclusivamente sui Paesi di confine dell'Unione europea. La definizione delle linee politiche europee, con l'Italia ed il presidente Berlusconi in posizione di protagonisti di primo piano, prevede, 'aumento degli aiuti allo sviluppo per creare occupazione nei luoghi di origine e di transito dei migranti, sono previsti 50 milioni di euro nei Paesi terzi di origine e di transito dell'immigrazione clandestina da destinare a progetti di aiuto allo sviluppo locale ed inoltre prevede la concessione di flussi regolari e di altri sostegni ai Paesi di partenza in cambio di accordi sul controllo congiunto delle frontiere e sul rimpatrio dei clandestini. L'Europa - come richiesto dall'Italia e secondo uno schema già contenuto nella nostra legislazione - sottoporrà a valutazione il comportamento dei Paesi terzi nel contrasto all'immigrazione clandestina. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a riferire annualmente sui

risultati di questa verifica e a formulare :le proposte o le raccomandazioni ritenute opportune. Su richiesta formulata dall'Italia - insieme a Regno Unito, Spagna, Grecia e Portogallo - il vertice di Salonicco ha dato mandato alla Commissione di esaminare gli aspetti relativi alla creazione di un apposito Strumento finanziario comunitario destinato a sostenere i rimpatri. L'Italia, inoltre, sta fortemente sollecitando la conclusione degli accordi comunitari di riammissione i cui negoziati procedono con lentezza. Terzo punto è la gestione integrata del controllo delle frontiere marittime, terrestri ed aeree, nei Paesi aderenti all'accordo di Schengen che secondo lo schema previsto nello studio di fattibilità italiano sulla polizia europea di frontiera, sono stati portati a termine 17 progetti operativi per rafforzare la collaborazione nel controllo delle frontiere. Grande importanza in tutti questi progetti ha avuto l'Esercito con il pattugliamento delle coste, i controlli agli ingressi doganali, lungo le linee di confine internazionale ed anche sviluppando una politica anti immigrazione clandestina direttamente in Albania. Sono in fase di realizzazione nuove iniziative operative quali la creazione di :centri specializzati per le frontiere terrestri, marittime ed aeree e l'istituzione di una rete di funzionari di collegamento sull'immigrazione nei Paesi terzi. Queste iniziative saranno realizzate sotto il coordinamento di una Unità comune composta dai capi delle frontiere, in attesa che venga esaminata la creazione di una nuova struttura operativa (Agenzia). E' stata avviata la realizzazione di, una banca dati sui visti (VIS) che consentirà lo scambio di informazioni tra gli stati membri sui visti rilasciati o rifiutati, allo scopo di migliorare le verifiche di sicurezza per l'ingresso nell'Unione. A' seguito delle sollecitazioni del Governo italiano, il vertice di Salonicco ha aperto prospettive .finanziarie per l'immigrazione e le frontiere. Nel 2004-2006 saranno disponibili 140 milioni di curo. Il quarto punto è la lotta senza quartiere alle organizzazioni criminali che lucrano in maniera spietata sul traffico degli esseri umani e dei clandestini. La specifica attenzione sul problema del contrasto dell'immigrazione via mare è ascrivibile ad una iniziativa italiana. Come richiesto dall'Italia, la Commissione europea sta realizzando un apposito studio di fattibilità dal quale dovranno scaturire ulteriori specifiche iniziative di carattere operativo e giuridico per il controllo del mare ed in particolare delle acque del mediterraneo. Intanto è al varo un progetto italiano di pattugliamento congiunto per il contrasto dell'immigrazione clandestina nel mediterraneo centro orientale. Per quanto

riguarda gli obiettivi riguardanti sicurezza e contrasto dell'irregolarità e clandestinità sono:

- Rafforzamento ulteriore dell'apparato di controllo volto a prevenire l'immigrazione irregolare;

- Adeguamento dei mezzi di supporto tecnico per i presidi di frontiera, con l'acquisizione di infrastrutture e tecnologie avanzate finalizzate al controllo delle frontiere esterne maggiormente esposte, nonché potenziamento della dotazione di apparecchiature informatiche e di automezzi; adozione del sistema AFIS per la rilevazione delle impronte digitali, anche tramite postazioni mobili;

- Riorganizzazione delle squadre mobili e ristrutturazione degli Uffici. stranieri delle questure prevedendo la separazione delle seziono amministrative. da quelle investigative;

-Rafforzamento dell'attività coordinata tra i Ministeri degli Affari Esteri e dell'Interno Particolarmente nel controllo della documentazione e dei visti presso la rete diplomatico-consolare. Rafforzare il dialogo interistituzionale tra i vari ministeri competenti, al fine di confrontare dati ed elementi conoscitivi del fenomeno e per raggiungere una maggiore efficienza nella lotta a tale forma di criminalità;

- Instaurare un monitoraggio dei fenomeni di criminalità riconducibili alla immigrazione latu sensu illegale., con la prospettiva della stabilità della rilevazione dei dati;

- Garantire agli stranieri l'esercizio dei diritti riconosciuti ai condannati e detenuti, anche durante la custodia in carcere e comunque nella fase di esecuzione della pena. (superamento delle barriere linguistiche con l'utilizzo dei mediatori culturali nelle strutture carcerarie, che vengano a coadiuvare anche il difensore);

-Assicurare la possibilità di accesso alle misure alternative, rafforzando le strutture sociosanitarie di supporto e coinvolgendo ai diversi livelli le organizzazioni che, regolarmente autorizzate ai sensi del T.U. sull'immigrazione si occupano di immigrati.

2.1 – Le ammissioni

Non è possibile, in questa sede, ricostruire se non in estrema sintesi (e citando solo i principali momenti) le tappe della continua ridefinizione del quadro normativo italiano in materia di immigrazione: alla legge Martelli (legge n. 39/1990) sono seguiti i decreti Conso (1993), la sentenza n. 35/1994 della Corte costituzionale (che dichiarò l'illegittimità della principale figura di reato prevista dall'art. *7-bis* della legge n. 39/1990), i decreti Dini (1995, reiterati numerose volte e mai convertiti in legge), fino alla legge Napolitano - Turco (il Testo unico approvato con dPR n. 286/1998), che introdusse per la prima volta una disciplina organica della materia dell'immigrazione nei suoi diversi profili. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 105/2001 in tema di accompagnamento coattivo alla frontiera, fu emanato il decreto-legge n. 51/2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 106 del 2002; pochi mesi dopo è stata invece varata la legge Bossi - Fini (n. 189/2002), contenente una serie di rilevanti modifiche al testo unico del 1998. Il resto è storia più recente: con le sentenze n. 222 e 223 del 2004, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di norme di centrale importanza nell'ambito del sotto-sistema preordinato all'allontanamento dello straniero irregolare; e, infine, il decreto-legge n. 24112004, convertito nella legge n. 271/2004, oltre a modificare le norme penali (sostanziali e processuali) e le procedure su ricorsi e convalide in materia di espulsione, ha trasferito la competenza su queste ultime dal giudice togato al giudice di pace. Una scelta del legislatore, questa, caratterizzata da rilevanti e complesse implicazioni di varia natura (costituzionale, ordinamentale, processuale) che, in questa sede, non possono essere approfondite.

Il testo normativo fondamentale in tema di immigrazione e condizione giuridica dello straniero è il D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286[71], nel quale sono contenute le norme di cui alla legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge Napolitano-Turco) e le modifiche introdotte successivamente, tra le quali rivestono particolare importanza la legge 30 luglio 2002 n. 189 (cd. legge Bossi-Fini) e la recente legge 12 novembre 2004, n. 271 (pubblicata nella G.U. del 13 novembre 2004), che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241.

[71] "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero": indicato di seguito come T.U.

La normativa dettata dal T.U. riguarda i soli stranieri extracomunitari, in quanto l'art. 1 prevede che essa si applichi "ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri".

Molte norme importanti sono contenute altresì nel regolamento di attuazione[72].

Le linee-guida della normativa sull'immigrazione delineata dal T.U. sono ispirate ad una logica binaria comune a molte legislazioni europee.

Da una parte, la disciplina degli ingressi è incentrata sul meccanismo delle quote: l'art. 3, comma 4, T.U. prevede che il presidente del Consiglio dei Ministri con proprio provvedimento (cd. "decreto flussi") definisca annualmente, sulla base di vari criteri, le quote massime di stranieri da immettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato e per lavoro autonomo; la quantificazione delle quote viene effettuata tenendo conto dei ricongiungimenti familiari e degli altri ingressi regolari. Nei confronti dei migranti regolari, la legge Napolitano-Turco ha previsto una serie di misure di sostegno finalizzate a favorirne l'integrazione sociale e lavorativa: vanno ricordati al riguardo la compiuta disciplina del permesso di soggiorno, l'introduzione della carta di soggiorno, la tutela dei minori e il ricongiungimento familiare; l'estensione dell'assistenza sanitaria anche agli stranieri irregolari[73], le disposizioni in materia di studio[74]; le disposizioni in materia di alloggio e assistenza sociale[75]; la previsione di strumenti più o meno efficaci ma nuovi e significativi nella lotta alla discriminazione[76].

D'altra parte, la condizione del migrante entrato illegalmente in Italia (cd. clandestino) o entrato legalmente, ma soggiornante in assenza di un valido titolo (ad es: per scadenza del permesso di soggiorno, non rinnovato: cd. irregolare) è imperniata su una serie di norme - amministrative e penali - preordinate all'allontanamento (respingimento, espulsione), norme di impronta fortemente repressiva.

L'ingresso dello straniero extracomunitario in Italia avviene con le modalità e condizioni previste dall'art. 4 T.U: occorrono il passaporto o un documento equipollente e il visto di ingresso; l'entrata nel territorio può avvenire, salvi i casi di forza maggiore, soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti. Il visto di ingresso è

---

[72] D.P.R. n. 394/1999, recentemente modificato in profondità dal D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, pubblicato nella G.U. n. 33 del 10 febbraio 2005 - Suppl. Ordinario n. 17.
[73] art. 35 T.U.
[74] art. 38 T.U.
[75] artt. 40 e 41
[76] T.U. artt. 42 ss T.U.

rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero. L'ingresso nel territorio dello Stato può essere consentito con visti per soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni) e per soggiorni di lunga durata che permettono la concessione di un permesso di soggiorno in Italia per i motivi menzionati nel visto. Regole speciali valgono per l'ingresso dei minori stranieri: al di fuori di fini familiari, turistici, di studio e di cura, e se non sono accompagnati da almeno un genitore o parente entro il quarto grado, l'ingresso è consentito solo quando vi sia anche un vaglio della Commissione per le adozioni internazionali.

Con il visto di ingresso le rappresentanze diplomatiche o consolari italiane rilasciano allo straniero una comunicazione scritta che illustra i suoi diritti e doveri in relazione all'ingresso e al soggiorno in Italia[77].

L'ingresso è consentito allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e anche per il ritorno nel Paese di provenienza.

I criteri di determinazione dei mezzi di sussistenza, in relazione ai vari tipi di visto d'ingresso, sono stabiliti nel Decreto ministeriale 1.3.2000, emanato in attuazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del TU.

Nell'originaria formulazione del TU 286 per i soli ingressi dei lavoratori stranieri era prevista un'eccezione alla regola della necessità di dimostrare il possesso anche dei mezzi per il rientro nel Paese di appartenenza; a seguito della riforma attuata dalla legge 189 del 2002 tale eccezione viene meno in quanto all'atto della sottoscrizione del contratto di soggiorno (art. 5 bis) il datore di lavoro deve dimostrare (oltre alla disponibilità di un alloggio) l'impegno al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore, essendo questa una delle condizioni imprescindibili per il rilascio del permesso di soggiorno.

In generale, la disciplina dei requisiti di ingresso rende notevolmente difficoltoso l'ingresso legale per i migranti, come è facilmente intuibile se si pone mente alla situazione concreta che, nella maggior parte dei casi, sta a fondamento della decisione di migrare.

[77] art. 4.2 T.U.

La legge prevede molteplici motivi di esclusione del rilascio del visto, quali la mancanza dei requisiti richiesti per lo specifico tipo di visto, l'essere considerati minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato italiano o di uno dei paesi dell'area Schengen, l'essere stati espulsi[78] o il dovere essere espulsi, l'essere segnalati come inammissibili da uno dei Paesi dell'area Schengen per gravi motivi di ordine pubblico, sicurezza nazionale e tutela delle relazioni internazionali. Infine, è preclusiva al rilascio del visto d'ingresso la condanna penale (anche a seguito di patteggiamento) per uno dei i reati di per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ex articolo 380 co. i e 2 c.p.p., ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, il reclutamento di persone da destinare alla prostituzione, o di minori per destinare ad attività illecite (art. 4.3). La norma sembrerebbe introdurre un criterio automatico**,** operante per tutti tipi di visto, con esclusione di valutazioni circa la gravità del reato e della condotta del soggetto.

Le disposizioni preclusive collegate alle condanne - introdotte con la riforma del 2002 - riguardano quelle intervenute successivamente alla riforma stessa, in applicazione del principio di non retroattività della legge, ex art. 11 disp. preliminari al codice civile[79] [80].

L'art. 4, comma 2 stabilisce che in deroga alla legge n. 241/1990, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico il diniego non deve essere motivato, salvo quando riguarda le domande di visto presentate ai sensi degli articoli 22, 24, 26, 27, 28, 29, 36 e 39 T.U.

L'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro è consentito soltanto nell'ambito dei decreti flussi programmati annualmente; nel caso del lavoro dipendente è ammesso solo previo rilascio dell'autorizzazione al lavoro e stipula del contratto di lavoro (condizionato al solo effettivo rilascio dell'autorizzazione al lavoro), mentre nel caso del lavoro autonomo l'ingresso è consentito, sempre nell'ambito delle quote programmate, dimostrando di potere avviare una attività lavorativa autonoma.

---

[78] La preclusione vale, ovviamente, prima del decorso del termine di legge o nel caso non sia intervenuta l'autorizzazione ministeriale al rientro, di cui all'art. 13, comma 13, TU 286.

[79] In questo senso si è espresso anche il Ministero dell'interno nella circolare telegrafica del 9.9.2003.

[80] In ogni caso, l'automatismo difficilmente. potrà operare laddove vengano in rilievo diritti fondamentali della persona, quali il diritto all'unità familiare (artt. 29 e 30 Cost.; art. 8 Convenzione europea dei diritti dell'uomo), il diritto del minore ad essere protetto (art. 28.3 TU; Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratif. con legge 176/91), il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto a non subire trattamenti disumani o degradanti (art. 3 Cedu), il diritto ad una protezione umanitaria (art. 19.1 TU) ed il diritto all'asilo politico (art. 10.3 Cost.).

Il visto è rilasciato dalle autorità consolari nel paese di provenienza dello straniero (art. 22.6 e art. 26); successivamente entro otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia lo straniero deve richiedere il permesso di soggiorno, che verrà rilasciato a seguito di stipula del contratto di soggiorno previsto dall'art. 5 bis.

La durata del permesso di soggiorno è pari a quella del contratto di soggiorno e anche in caso di lavoro a tempo indeterminato non potrà comunque mai superare i due anni di validità.

Tutta la procedura relativa al rilascio del permesso di soggiorno ed alla stipula del contratto di soggiorno è attribuita allo sportello unico dell'immigrazione**,** istituito presso la prefettura - ufficio territoriale del Governo (art. 22.1)[81].

Va ricordato che la condanna con provvedimento irrevocabile per alcuni reati relativi al commercio di prodotti contraffatti comporta le revoca del permesso di soggiorno e l'immediata espulsione (art. 26, co. *7 bis).* Anche in questo caso dovrebbe valere il principio di non retroattività della legge (ex art. 11 preleggi al c.c.) per le condanne o per fatti antecedenti la riforma del 2002.

Lo straniero entrato regolarmente in Italia può soggiornarvi se munito di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno. Possono soggiornare nel territorio dello Stato anche gli stranieri entrati regolarmente che siano in possesso di permesso di soggiorno o titolo equipollente rilasciato dalla competente autorità di uno Stato appartenente all'Unione Europea.

Il permesso di soggiorno - la cui disciplina è precisata nel regolamento di attuazione (D.P.R. 394/99) - deve essere richiesto al questore della provincia in cui lo straniero si trova entro otto giorni lavorativi dal suo ingresso nel territorio dello Stato ed è rilasciato per le attività previste dal visto d'ingresso o dalle disposizioni vigenti (art. 5.2). I permessi brevi[82] hanno speciali modalità di rilascio disciplinate dal regolamento di attuazione.

---

[81] Il descritto sistema dei visti per lavoro è stato assai criticato in quanto subordina l'ingresso legale all'incontro, a distanza, tra domanda ed offerta di lavoro e dunque all'attivazione della procedura di richiesta di autorizzazione al lavoro.
Il visto di ingresso per motivi di lavoro autonomo deve riguardare attività non riservate dalla legge ai cittadini italiani o comunitari. Lo straniero deve dimostrare di disporre di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività che intende intraprendere in Italia, di idonea sistemazione alloggiativi e di un reddito annuo lecito superiore al minimo previsto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (art. 26.3).

[82] Per motivi di turismo, in gruppi o dai paesi in esenzione di visto turistico; per minori partecipanti a progetti di accoglienza a carattere umanitario; per motivi di cura, di attesa di emigrazione in altro Stato e per l'esercizio delle funzioni di ministro di culto.

Ai minorenni stranieri giunti clandestinamente o dimoranti irregolarmente in Italia, poiché la legge vieta la loro espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno per minore età, se non accompagnati; a questi minori può essere rilasciato poi un permesso per integrazione sociale o anche un permesso per "affidamento" qualora siano oggetto di tale provvedimento di protezione[83].

Il rifiuto, il diniego di rinnovo e la revoca del permesso intervengono qualora manchino o vengano a mancare i requisiti per l'ingresso o il soggiorno (art. 5.6).

Durata e rinnovo dei permesso di soggiorno - La durata del permesso di soggiorno non rilasciato per motivi di lavoro coincide con quella prevista dal visto di ingresso, mentre la durata del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato è quella prevista dal contratto di soggiorno[84]**.** Anche il permesso di soggiorno per lavoro autonomo non può avere validità superiore ai due anni.

Alla scadenza del termine previsto per la validità del permesso di soggiorno, lo straniero deve chiederne il rinnovo[85]**.**

Il rinnovo viene rifiutato (e il permesso di soggiorno viene revocato se già rilasciato) quando vengono a mancare i requisiti previsti per l'ingresso e il soggiorno (sopra, par. 2). Nel caso del lavoratore straniero, la perdita del lavoro non è comunque motivo sufficiente per il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, in quanto espressamente il legislatore ha previsto che esso venga rinnovato per un periodo di almeno sei mesi, in attesa di reperire una nuova occupazione (art. 5.5 e art. 22.11 TU 286) [86].

Va, peraltro, considerato che in sede di rinnovo (o rilascio) -del permesso di soggiorna il' questore deve valutare se vi siano i presupposti per il rilascio di un titolo di soggiorno diverso da quello richiesto (art. 5.9 TU), ovvero se ricorrano "seri motivi" di

---

[83] Artt. 31 e 32 TU e artt. 11 e 28 del Reg. di attuazione.

[84] Comunque non può superare i nove mesi per lavoro stagionale, un anno per lavoro subordinato a tempo determinato, due anni per lavoro subordinato a tempo indeterminato.

[85] La richiesta ha termini diversi a seconda del tipo di permesso: almeno 90 giorni prima della scadenza nei casi di lavoro subordinato a tempo indeterminato, 60 giorni prima nei casi di lavoro subordinato a tempo determinato, 30 giorni negli altri casi. Il permesso di soggiorno è rinnovato per una durata non superiore a quella stabilita con il rilascio iniziale (art. 5.4). Il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è subordinato alla sussistenza di un contratto di soggiorno per lavoro e alla sussistenza di un alloggio avente i requisiti di legge. Il ritardo nella presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno non comporta l'espulsione dello straniero ex ari. 13 T.U., che non è automatica ma consegue solo dall'eventuale rigetto della richiesta tardiva di rinnovo, dovendo la pubblica amministrazione valutare la permanenza delle condizioni legittimanti il rinnovo (vedi infra, cap. 3, n.1.2).

[86] In generale, la giurisprudenza ha affermato che il procedimento di revoca del permesso di soggiorno deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento (T.A.R. Piemonte, sentenza 23.1.2002, in Dir., inno. e citt., 1/2003, p. 186; T.A.R. Emilia Romagna, sentenza 28.2.2003.

carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (art. 5, commi 5 e 6). Vengono, dunque, in rilievo i diritti fondamentali sopra richiamati, per l'esercizio dei quali può essere rilasciato un permesso di soggiorno anche se mancanti i requisiti originari.

Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni e titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, che dimostri di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari, può richiedere al questore il rilascio della carta di soggiorno, per sé, per il coniuge e per i figli minori conviventi; la carta abilita al soggiorno a tempo indeterminato (art. 9.1), anche se viene assoggettata a vidimazione ogni 10 anni e funge da documento di identificazione solo per 5 anni.

La carta di soggiorno non può essere rilasciata allo straniero che sia stato rinviato a giudizio o sia stato condannato (anche con sentenza non definitiva) per uno dei reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio o, se si tratta di delitti non colposi, anche quello facoltativo (artt. 380 e 381 c.p.p.); se dopo il rilascio della carta di soggiorno lo straniero viene condannato anche con sentenza non definitiva, per i reati di cui sopra, viene disposta la revoca (art. 9.3). In tale ultimo caso, se non deve essere disposta l'espulsione, allo straniero verrà rilasciato il permesso di soggiorno.

Contro il rifiuto del rilascio della carta di soggiorno e contro la revoca della stessa è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, entro 60 gg. dalla notifica del provvedimento.

Oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare della carta di soggiorno può fare ingresso nel territorio dello Stato in esenzione di visto; svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lecita, salvo quelle che la legge espressamente vieta allo straniero o comunque riserva al cittadino; accedere ai servizi ed alle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione, salvo che sia diversamente disposto; partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento.

Nei confronti del titolare della carta di soggiorno l'espulsione amministrativa può essere disposta solo per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza nazionale (vale a dire ad opera del Ministro dell'interno, ex art. 13.1 TU).

2.2 – Gli sbarchi

Ogni anno varcano illegalmente i confini comunitari 500 mila immigrati. I rifugiati, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, nel 2002 sono stati 381.623. L'Italia è fortemente interessata a questo fenomeno: dal 1° gennaio al 23 agosto 2003 sono sbarcati illegalmente 10.253 immigrati mentre da gennaio a luglio 2003 sono stati allontanati dal nostro Paese 35.329 stranieri.

L'analisi dei risultati relativi all'attività di contrasto all'immigrazione clandestina operata dal Corpo della Guardia di Finanza nel 2002, raffrontata con l'analoga attività eseguita negli anni 2000 e 2001, consente di indicare le seguenti considerazioni di carattere generale.

Si conferma che le Regioni maggiormente interessate sono:

- Puglia: il braccio di mare del canale d'Otranto è "storicamente" una delle vie privilegiate di afflusso di immigrati clandestini - di nazionalità prevalentemente albanese e kosovara - trasportati dagli scafisti albanesi che dai porti di Durazzo, Valona, Saranda, Scutari e Bar (Montenegro) si spingono fino alle coste italiane;

- Calabria: le coste calabresi (in particolare delle province di Catanzaro e Crotone) costituiscono privilegiata meta di sbarco di navi di media/grossa stazza che, provenienti dai porti della Turchia (Marmaris, Bodrum, Izmir/Smirne, Canakkale e Istanbul) e dell'Egeo, trasportano, per lo più, immigrati curdi e indo-pakistani. Viceversa, nell'anno in corso si è manifestata una netta prevalenza di clandestini provenienti dallo Sry Lanka;

- Sicilia: il flusso di clandestini - principalmente provenienti dai Paesi nordafricani e dell'Africa sub-sahariana nonché del Sud-Est asiatico origina dai vicini porti tunisini di Kelibia (37 miglia da Pantelleria), Mahdia (68 miglia da Lampedusa) e Capo Bon (78 miglia da Marsala) nonché da Malta. Le aree maggiormente interessate dal fenomeno degli sbarchi sono quelle della costa sud - orientale, nelle province di Ragusa e Siracusa, e le isole minori (Lampedusa e Pantelleria).

Relativamente ai Paesi d'origine dei flussi, l'analisi dei risultati conseguiti rileva che:

- il flusso migratorio dall'Albania si è notevolmente ridimensionato, anche grazie all'azione di contrasto posta in essere dalle varie Forze di Polizia - e prioritariamente dal dispositivo aeronavale del Corpo - nell'area pugliese, con il rilevante contributo

svolto dai mezzi del Nucleo di Frontiera Marittimo di Durazzo, dislocato in particolare con finalità preventive.

Negli ultimi anni si è passati da un totale di clandestini individuati di nr. 6.556 per l'anno 2000 e nr. 4.460 per l'anno 2001, a nr. 2.855 per l'anno 2002;

- il traffico proveniente dalla Turchia e dai Paesi del Medio Oriente - come detto, prevalentemente diretto verso le coste ioniche della Calabria - evidenzia segnali di contrazione. Tale circostanza appare connessa alle pressioni diplomatiche esercitate - a livello europeo - sulla Turchia, al fine di implementare l'azione di controllo "a monte".

In merito, si osserva che. a fronte di un numero complessivo di clandestini individuati negli anni 2000 e 2001 rispettivamente pari a nr. 2.898 e 2.633, si è passati ad un dato significativo di nr. 1.563 per il 2002;

- in netta diminuzione appare il transito di imbarcazioni trasportanti clandestini - provenienti dall'Estremo Oriente (in particolare, Sry Lanka) - attraverso il Canale di Suez. Una situazione che può essere ricondotta anche alle iniziative governative nei confronti dell'Egitto, definite anche nel corso di specifici incontri, anche se non è da escludere una possibile ripresa dei traffici in argomento;

- in forte aumento risultano le provenienze dai Paesi nord-africani (Tunisia e Libia) e dirette verso le coste della Sicilia meridionale nonché le isole di Lampedusa e Pantelleria.

In tale contesto, l'incremento di sbarchi è di assoluta rilevanza. Limitatamente all'attività operata dai Reparti del Corpo, si ha che nel 2002 sono stati individuati nr. 4.153 clandestini, a fronte di un dato complessivo di nr. 897 per l'anno 2001 e nr. 489 per l'anno 2000.

L'esame della nazionalità dei clandestini individuati in Sicilia (con significativa presenza di provenienze dal sub-continente indiano) sembra rilevare - come peraltro già ipotizzato - che i gruppi criminali che gestiscono il traffico di migranti tendono ora a far sbarcare i clandestini in territorio africano prima del transito per il Canale di Suez (evitando in tal modo l'individuazione preventiva dei natanti sospetti) ed a trasportare gli stessi via terra sino alle aree di imbarco tunisine e libiche. Per quanto concerne il flusso di migranti attraverso il confine italo-sloveno, il medesimo è stato fortemente ridimensionato anche in ragione della cooperazione in atto tra le Forze di Polizia italiane e la Polizia slovena. Continua, infine, il flusso di migranti dalla Grecia mediante

l'occultamento all'interno di automezzi, talvolta all'insaputa dei conducenti, che pervengono in Italia a mezzo traghetti.

2.3 – L'azione di contrasto alla frontiera

La Guardia di Finanza svolge un ruolo centrale e primario nel sistema dei controlli nazionali, attraverso una costante ed incisiva azione di prevenzione, accertamento e repressione dei comportamenti illeciti. In tale ottica al Corpo, in virtù della consolidata competenza specialistica, è stato attribuito un ruolo primario nell'ambito sia del dispositivo generale di pubblica sicurezza nazionale sia sul piano delle necessarie iniziative internazionali, con riguardo ai settori del contrabbando, delle frodi comunitarie e del riciclaggio.

Come conseguenza delle profonde evoluzioni prodottesi dal 1959 - data di entrata in vigore della legge di ordinamento della Guardia di Finanza - ad oggi nel contesto socio-economico nazionale e comunitario, che hanno determinato consistenti modifiche normative ed un conseguente adeguamento anche dell'attività del Corpo, è stato necessario procedere ad una ricognizione sistematica ed organica di quei settori di intervento dell'Istituzione nei quali la funzione di polizia economica e finanziaria, genericamente configurata dalla Legge di ordinamento, si è via via concretizzata per rispondere alle sollecitazioni che provenivano dal Paese[87].

---

[87] In questo senso, di recente è intervenuto il D.Lgs. 19 marzo 2001 nr.68, dettato - in coerenza con l'articolo 4 della legge delega nr.78/2000 - dall'esigenza di adeguare i compiti del Corpo, fermo restando Part. 1 della Legge di ordinamento , in relazione:
- al riordino della pubblica amministrazione, da intendere come processo in atto in termini di razionalizzazione della struttura, decentramento funzionale, semplificazione delle procedure;
- al ruolo preminente di polizia economica e finanziaria, a livello nazionale e comunitario, preposta alla tutela dei bilancio dello Stato e dell'Unione Europea, in virtù delle specifiche competenze e prerogative conferite dalla legge;
- alla conseguente necessità di rileggere, in chiave attuale, anche gli altri compiti d'istituto, correlati alla peculiare natura militare e di forza di polizia del Corpo.
In particolare, l'articolo 2, lasciando inalterate le attuali competenze previste dalla legge di ordinamento e dalle altre leggi e regolamenti vigenti:
- ribadisce la competenza generale in materia economico finanziaria, riferendola tanto al bilancio pubblico quanto a quello delle regioni, degli enti locali e dell'Unione Europea;
- individua, conseguentemente, i settori d'intervento nei quali il Corpo esplica le proprie funzioni (comma 2);
- provvede a riaffermare il ruolo unico ed esclusivo del Corpo quale polizia economica e finanziaria marittima (comma 3).

Ciò ha determinato nel tempo la costituzione di un dispositivo aeronavale del tutto peculiare per consistenza (quello navale secondo, per stazza, solo a quello della Marina Militare) e qualità, nonché un'evoluzione normativa registratasi nel settore che ha visto, peraltro, riconosciuta al Corpo anche una più generale attività di contrasto degli illeciti perpetrati via mare (per tutte si richiama la legge n.66/1988)[88].

Tale ruolo - particolarmente delicato, avuto riguardo alla responsabilità per la tutela delle frontiere esterne comuni dei Paesi aderenti all'Accordo di Schengen - è stato esaltato anche nella Direttiva emanata dal Ministro dell'Interno in data 25 marzo 1998 (c.d. "Direttiva Napolitano").

La sorveglianza aeronavale del Corpo è assicurata da mezzi aventi diverse funzioni:

- mezzi cd. alturieri, che operano in profondità, lontano dalle coste nazionali, con il costante appoggio degli aerei (ATR 42 e P166) ma continuamente rischierati su altre località a seconda delle necessità;

- mezzi cd. costieri (elicotteri ed unità navali di diverse caratteristiche), operanti nelle- acque nazionali ed aree contigue, in perfetta integrazione con i Reparti terrestri, che costituiscono il dispositivo che assicura il controllo dei confini marittimi.

La recrudescenza del fenomeno ha portato il Corpo ad intraprendere le opportune iniziative volte a potenziare i Reparti impegnati nei teatri operativi maggiormente coinvolti nel contrasto all'immigrazione clandestina.

Come accennato, l'Istituzione svolge un importante ruolo nell'azione di contrasto all'immigrazione clandestina sia lungo la linea di confine (terrestre e marittima) che sul territorio della Penisola. In particolare, lungo il confine terrestre il Corpo assicura una costante azione di vigilanza e contrasto al fenomeno, mediante:

---

[88] Comunque, sono fatte salve, in ogni caso, le altrui prerogative nelle materie diverse da quella economica e finanziaria:
- l'articolo 4 disciplina l'attività di cooperazione internazionale, prevedendo innanzitutto la possibilità per il Corpo di promuovere ed attuare specifiche forme di cooperazione operativa con organismi collaterali esteri per il contrasto delle violazioni in materia economica e finanziaria;
- l'articolo 5, infine, a chiusura del Capo regola la partecipazione del Corpo ad operazioni internazionali, secondo le proprie competenze e nel quadro delle attività promosse dalla comunità internazionale o derivanti da accordi internazionali.
Tale situazione è da considerare con particolare riguardo a quelle operazioni mirate a prestare assistenza tecnica ad un "collaterale estero", vale a dire consentire quel trasferimento di know-how necessario per la ricostruzione, la riorganizzazione e il ripristino dell'operatività di corpi di polizia e delle altre strutture locali deputate al contrasto delle violazioni in materia economica e finanziaria. Interventi in tal senso sono stati condotti, nel recente passato, in Albania, nell'ambito delle diverse missioni condotte in quello Stato.

- l'attività di pattugliamento a ridosso della linea di confine (cd. 1ª linea), svolta in concomitanza con i prioritari compiti istituzionali;

- l'individuazione, avvalendosi anche delle unità specializzate S.A.G.F. dei "punti di penetrazione" utilizzati dai clandestini per l'ingresso nel territorio nazionale.

Complessivamente, nelle aree maggiormente interessate dal fenomeno in questione (confine italo-sloveno e ionico-adriatico), il Corpo partecipa all'azione di contrasto con l'impiego di 288 unità navali e di 22 elicotteri.

Infine, per quanto concerne l'azione di contrasto all'immigrazione sul territorio, l'attività svolta dai Reparti del Corpo si concretezza nella individuazione degli immigrati clandestini, nell'ambito dello svolgimento dei servizi d'Istituto (specialmente nei settori dell'importazione, commercio abusivo e minuta vendita di t.l.e.) e, nel caso non si debbano adottare ulteriori provvedimenti, nel loro successivo accompagnamento presso l'Ufficio Stranieri della Questura competente, per le incombenze connesse all'identificazione ed all'eventuale adozione dei relativi provvedimenti amministrativi previsti dal D. Lvo 25 luglio 1998 n.286.

A terra il dispositivo è prevede l'impiego delle unità specializzate A.T.P.L (Anti Terrorismo - Pronto Impiego) rinforzate, quando necessario, dai reparti territoriali.

L'art. 10 T.U. disciplina il primo istituto preordinato alla repressione dell'immigrazione illegale, ossia il respingimento. Ai sensi del primo comma, *"la polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato*"; il secondo comma disciplina invece i casi di respingimento cd. "differito': *"il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri: a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso".*

I dubbi sorti inizialmente sulla possibile configurazione del respingimento (attività materiale delle forze di polizia o atto amministrativo) di cui al comma 1 e sulla relativa tutela, sono stati superati dall'art. 3, comma 3 D.P.R. 394/1999, ai sensi del quale *"il provvedimento che dispone il respingimento, il decreto di espulsione, il provvedimento*

di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno, quello di rifiuto della conversione del titolo di soggiorno, la revoca od il rifiuto della carta di soggiorno, sono comunicati allo straniero mediante consegna a mani proprie o notificazione del provvedimento scritto e motivato, contenente l'indicazione delle eventuali modalità di impugnazione, effettuata con modalità tali da assicurare la riservatezza del contenuto dell'atto".

Il T.U. prevede molteplici tipologie di provvedimenti di espulsione, adottati dall'autorità amministrativa (il Ministro dell'interno o il prefetto) o dall'autorità giudiziaria ed aventi, in questo secondo caso, natura giurisdizionale o amministrativa.

Con le pronunce n. 369/1999 e 226/2004, la Corte costituzionale ha individuato profili comuni dell'espulsione disposta dall'autorità amministrativa e delle espulsioni disposte dall'autorità giudiziaria ed aventi natura amministrativa, ossia l'espulsione come sanzione sostitutiva e l'espulsione come sanzione alternativa alla detenzione (art. 16 T.U.). In tutte le forme di espulsione, secondo la Corte, "*la natura amministrativa comporta che l'istituto sia comunque assistito dalle garanzie che accompagnano l'espulsione disciplinata dall'ari. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998"* e sussistono alcune "garanzie comuni" che devono essere sempre assicurate a tutte le forme di espulsione amministrativa e, dunque, anche a quella adottate dall'autorità giudiziaria[89]. Il provvedimento di espulsione amministrativa (del prefetto, ma, nei casi indicati, anche del giudice):

- deve essere emesso in presenza di una delle condizioni che, ai sensi dell'art. 13 commi 2 e 3 T.U., legittimano l'espulsione;
- deve essere conforme alle norme sui divieti di espulsione (art. 19 T.U.);
- deve contenere l'indicazione delle modalità di impugnazione (art. 3.3 D.P.R. n. 394/1999);
- deve essere tradotto, anche in modo sintetico, allo straniero che "non comprende la lingua italiana" in una "lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione del provvedimento in tale lingua, in una delle lingue inglese, francese o spagnola, secondo la preferenza indicata dall'interessato[90]. Sul punto vi è una ampia e costante giurisprudenza, costituzionale, di

[89] Verifica della regolarizzabilità della condizione dello straniero, accertamento dell'esistenza di un divieto di espulsione per motivi umanitari, il contrasto con i diritti fondamentali dell'uomo secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.
[90] Art. 3.3. del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal D.P.R. 334/2004.

legittimità e di merito, dalla quale è possibile individuare i seguenti principi: la traduzione afferisce all'esercizio del diritto di difesa; va effettuata nella lingua effettivamente conosciuta dall'interessato e solo in via sussidiaria nelle tre lingue internazionali, e in questo ultimo caso solo se siano dimostrate le ragioni che hanno impedito la traduzione nella lingua di appartenenza dello straniero; la mancata traduzione, nei termini sopra indicati, è elemento essenziale dell'atto amministrativo e pertanto ne comporta la nullità, non essendo invocabile la sanatoria per il raggiungimento dello scopo;

- deve essere motivato (art. 13.3 T.U.) e ciò in relazione a tutte le determinazioni assunte dalla P.A. L'obbligo di motivazione non può essere assolto da una motivazione solo apparente, ma l'atto deve contenere l'esposizione delle circostanze di fatto che hanno dato luogo all'adozione del provvedimento così da consentire un'adeguata difesa[91].

I diversi tipi di espulsione prevedono comunque effetti comuni:

- l'obbligo per lo straniero espulso di lasciare il territorio nazionale;

- il divieto di rientro nel territorio dello Stato dello straniero espulso; il divieto di reingresso opera di regola per dieci anni, ma il decreto di espulsione può prevedere una durata inferiore, comunque non inferiore a cinque anni (art. 13.14). II termine decorre dalla data di effettiva uscita dello straniero dal territorio nazionale. Il divieto di rientro può venire meno, prima dello scadere del periodo previsto, in forza di una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno, rilasciata sulla base di una valutazione largamente discrezionale[92];

- il terzo effetto dell'espulsione è disposto dalla Convenzione dell'Accordo di Schengen: è facoltà dell'autorità (di polizia o giudiziaria) effettuare la segnalazione dei dati dello straniero espulso al SIS (Sistema di informazione Schengen) al fine di impedire che lo straniero espulso dal territorio italiano possa entrare nel territorio degli altri stati membri dell'Accordo[93].

La "non ammissione" è disposta con decreto motivato.

L'espulsione prefettizia è prevista dall'articolo 13, comma 2 T.U. in tre casi:

---

[91] Vgs Cass. Civ. n. 6535/2002; n. 8513/2002.
[92] Art. 13.13: sull'autorizzazione al rientro per l'esercizio del diritto di difesa.
[93] Art. 96 Convenzione, legge n. 388/1993.

- **l'ingresso irregolare** - La lettera a) prevede l'espulsione dello straniero "entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera" e non sottoposto a respingimento: è l'ipotesi più frequente che riguarda i cosiddetti immigrati clandestini. Il decreto di espulsione in questo caso è un atto dovuto del prefetto e, quindi, è normalmente privo di una motivazione specifica diversa dalla irregolarità della presenza[94].
- **il soggiorno irregolare** - La lettera b) prevede l'espulsione dello straniero che, pur entrato regolarmente in Italia, sia privo del titolo per rimanervi. Si tratta di ipotesi assai diverse, che riguardano:

- lo straniero che "si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto". L'eventuale possesso del visto di ingresso, ove prescritto, non esime dall'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno e il termine della richiesta è in ogni caso di otto giorni lavorativi dalla data di ingresso ricavabile dal timbro apposto dalla polizia di frontiera (art. 5.2). L'espulsione peraltro non può essere disposta se il ritardo nella richiesta sia dipeso da forza maggiore ovvero ricorrano eventuali cause ostative[95];

- lo straniero il cui permesso di soggiorno sia stato revocato o annullato. L'espulsione è legittima solo se la revoca o l'annullamento siano stati disposti con un provvedimento scritto del questore regolarmente notificato allo straniero; contro i provvedimenti di revoca o di annullamento è proponibile ricorso al giudice amministrativo.

- lo straniero il cui permesso di soggiorno "è scaduto da più di sessanta giorni e non è stato chiesto il rinnovo"[96].

---

[94] Secondo la giurisprudenza l'espulsione amministrativa può essere disposta anche nei confronti dello straniero che abbia fatto ingresso nel territorio italiano provenendo da un paese aderente agli Accordi di Schengen con il quale vige la soppressione dei controlli alle frontiere (Casa. civ. n. 16514 del 4.11.2003). Sono esclusi da tale ipotesi di espulsione gli stranieri entrati nel territorio dello Stato che abbiano presentato domanda di asilo o abbiano chiesto il riconoscimento dello status di rifugiato; così come sono esclusi coloro che non possono essere comunque respinti o espulsi verso il proprio paese, in cui nello stesso sono oggetto o possono essere oggetto di persecuzioni; in tali circostanze l'eventuale espulsione disposta anteriormente alla domanda deve considerarsi inefficace in pendenza della decisione sulla domanda stessa.

[95] Vgs Cass. civ., n. 2745 del 25.2.2002

[96] Risolvendo un contrasto giurisprudenziale, la Corte di Cassazione ha affermato che il ritardo nella presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno non comporta l'automaticità dell'espulsione dello straniero "la quale potrà essere disposta solo se la domanda (tardiva, n.d.r.) sia stata respinta per la mancanza originaria o sopravvenuta dei requisiti richiesti dalla legge per il soggiorno dello straniero sul territorio nazionale" (Cass., Ss.Uu. Civ., 20.5.2003 n. 7892, in *Dir., imm.* E *citt.,*

- **lo. straniero "pericoloso"** - La lettera e) prevede l'espulsione dello straniero pericoloso: si tratta dello straniero, munito di regolare permesso di soggiorno, appartenente ad alcune delle categorie indicate dalla legge: soggetto indiziato di appartenenza ad associazione mafiosa (ex art. 1 legge n. 575/1965) o soggetto nei cui confronti sia applicabile una misura di prevenzione (ex articolo 1 legge n. 1423/1956) in quanto abitualmente dedito a traffici delittuosi, o che vive dei proventi di attività illecite, o dedito a reati che mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

In queste ipotesi l'espulsione è discrezionale e la giurisprudenza richiede che il prefetto offra un'approfondita motivazione del giudizio sulla pericolosità sociale, nel senso che pur al di fuori del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, sia emesso un giudizio di pericolosità sulla base di indizi tali da portare, in ipotesi, l'autorità giudiziaria ad applicare la misura di prevenzione (ad es. precedenti condanne, abituale compagnia di pregiudicati, tenore di vita incompatibile con i redditi ufficiali)[97].

Nel sistema originariamente delineato dalla legge Napolitano-Turco, l'esecuzione dell'espulsione era affidata, in via generale, all'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni contenuta nello stesso provvedimento di espulsione: nei casi indicati rispettivamente dall'art. 13 e dall'art. 14, l'amministrazione poteva far ricorso alle misure dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e del trattenimento nei centri di permanenza temporanea ed assistenza.

Con la legge Bossi- Fini, l'accompagnamento coattivo è diventato la "regola" per l'esecuzione dell'espulsione: ai sensi del comma 4 dell'art. 13, "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", casi nei quali trova tuttora applicazione

---

3/2003, p. 115). Non rileva invece, ai fini dell'espulsione, l'eventuale inosservanza dei termini preventivi per la richiesta di rinnovo di cui all'art. 5, comma 4 T.U., non essendone previsto - né prima, né dopo la modifica del T.U. - il carattere perentorio, stante l'assenza di previsioni sanzionatorie al riguardo (Cass. sez I, n.6374/99).

[97] In particolare, la Corte di cassazione (sez. I, 10.4.2003, n. 5661, in Dir., imm. e citi., n. 112004. 130), ha ritenuto che "il controllo giurisdizionale - le volte in cui lo straniero lo solleciti in sede di opposizione alla adottata misura espulsiva - debba essere condotto alla stregua degli stessi criteri che il giudice applica le volte in cui venga in rilievo una proposta di applicazione di una misura di prevenzione (il carattere oggettivo degli elementi fondanti i sospetti e le presunzioni - il requisito della attualità della pericolosità - la necessità di un esame globale della personalità del soggetto). E la verifica al proposito condotta deve essere effettuata ab extrinseco e cioè scrutinando la completezza, logicità e non contraddittorietà delle valutazioni fatte dall'amministrazione».

l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni. L'art. 14 disciplina il trattenimento nei c.p.t.a., mentre l'art. 14, comma 5-bis ha introdotto - nella consapevolezza da parte del legislatore dell'impossibilità pratica di gestire gli allontanamenti con le misure dell'accompagnamento e del trattenimento - un nuovo strumento esecutivo dell'espulsione: "quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea, ovvero siano trascorsi i termini di permanenza senza aver eseguito l'espulsione o il respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni". L'ordine di allontanamento del questore è dato con provvedimento scritto, recante l'indicazione delle conseguenze penali della sua trasgressione.

La regola dell'accompagnamento coattivo alla frontiera sancita dal nuovo art. 13, comma 4 conosce una serie di deroghe.

La prima è disciplinata dall'art. 13, comma 5 T.U. ai sensi del quale "nei confronti dello straniero che si è trattenuto nel territorio dello Stato quando il permesso di soggiorno è scaduto di validità da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo, l'espulsione contiene l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni"; anche in questa ipotesi, tuttavia, il questore dispone l'accompagnamento immediato alla frontiera dello straniero, qualora il prefetto rilevi il concreto pericolo che quest'ultimo si sottragga all'esecuzione del provvedimento[98].

Ulteriore deroga (non espressamente richiamata dall'art. 13, comma 4 e nella pratica assolutamente rara) è rappresentata dall'art. 5, comma 7 T.U. e riguarda il caso di espulsione facoltativa dello straniero che, munito di permesso di soggiorno o titolo equipollente rilasciato dall'autorità di uno Stato appartenente all'Unione europea, non abbia dichiarato al questore la sua presenza in Italia nel termine previsto di 60 giorni.

Una terza ipotesi di deroga alla regola dell'accompagnamento coattivo alla frontiera è stata individuata dalla giurisprudenza di merito con riferimento agli stranieri interessati alle istanze di regolarizzazione e destinatari di provvedimenti di diniego. Tale ricostruzione sistematica ha trovato di recente un importante avallo nella menzionata pronuncia della Corte di cassazione n. 7472/2004 che riconosce al diniego di regolarizzazione "la sostanziale natura di atto di diniego del permesso di soggiorno":

[98] Sul punto va richiamato il già segnalato orientamento della S.C. secondo cui il ritardo nella presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno non comporta l'automaticità dell'espulsione (Casa., Ss.Uu. Civ., 20.5.2003 n. 7892, in Dir., imm. e citt., 3/2003, p. 115).

da questa equiparazione tra coloro che ricevono una reiezione di istanza di regolarizzazione a coloro che sono destinatari di un rifiuto di permesso di soggiorno tempestivamente richiesto discende appunto l'applicabilità ai primi della norma di cui all'art. 12 del regolamento di attuazione (D.P.R. n. 394/1999) secondo cui il questore nello stesso provvedimento di rifiuto concede all'interessato un termine di 15 giorni per presentarsi alla frontiera con l'avvertenza che in mancanza si procederà ad espulsione a norma dell'ari. 13 T.U. Sono stati perciò accolti, almeno nella parte relativa all'illegittimità dell'esecuzione dell'espulsione con accompagnamento immediato spesso contestuale alla comunicazione del rigetto dell'istanza di regolarizzazione, i ricorsi degli interessati per i quali non era stata eseguita la diversa procedura di cui all'art. 12 D.P.R. cit.[99].

La disciplina dell'accompagnamento coattivo alla frontiera delineata dalla legge Napolitano-Turco, che non prevedeva alcuna forma di convalida giurisdizionale di tale misura, fu oggetto, nel novembre del 2000, di alcune eccezioni di illegittimità costituzionale del tribunale di Milano.

La Corte costituzionale accolse sostanzialmente l'impostazione dei giudici di Milano e affermò - con una sentenza interpretativa di rigetto, la n. 105/2001 (in Dir., imm. e citt. n. 2/2001, p. 109) - che l'accompagnamento coattivo alla frontiera è una misura restrittiva della libertà personale dello straniero e, in quanto tale, è soggetta alla riserva di giurisdizione dettata dall'art. 13 Cost., non potendo pertanto essere legittimamente adottata in assenza di una pronuncia giudiziaria. Per ragioni processuali, questo principio fu affermato dalla Corte con esclusivo riferimento al. caso in cui alla misura dell'accompagnamento coattivo alla frontiera fosse associato il trattenimento nei centri di permanenza, una caso per il quale la Corte allargò in via interpretativa la portata del sindacato giurisdizionale già previsto dalla legge Napolitano-Turco per il trattenimento alla verifica della legittimità del provvedimento di accompagnamento coattivo.

Continuava invece ad essere privo di qualsiasi intervento giurisdizionale il caso dell'accompagnamento alla frontiera disposto indipendentemente dal trattenimento, un caso per il quale non era previsto, né era ricostruibile in via interpretativa alcun meccanismo di convalida, meccanismo che fu allora introdotto dal decreto-legge n.

[99] Per questo orientamento cfr. in specie le pronunzie del Tribunale di Torino pubblicate in Dir. Imm. e Citt., n. 2 e 3/2004 alcune delle quali ritengono che con la presentazione dell'istanza di regolarizzazione si verifichi una vera e propria rimessione in termini per la richiesta di permesso di soggiorno.

51/2002, convertito, con modificazioni, nella 1L n. 106 del 2002: il nuovo comma 5-bis dell'art. 13 introdotto dalla novella delineava appunto una procedura di convalida della misura dell'accompagnamento coattivo alla frontiera disposto dall'autorità di polizia, misura che, con la successiva legge Bossi-Fini è diventato, come si è visto, la regola per l'allontanamento dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione.

Sull'assetto normativo così sommariamente descritto è intervenuta la sent. n. 222/2004, che, sviluppando le affermazioni di principio svolte già nella sent. n. 105/2001, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-bis "nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida debba svolgersi in contraddittorio prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa".

A seguito della sentenza n. 222/2004, il legislatore è nuovamente intervenuto, delineando la nuova procedura di convalida di cui all'art. 13, comma 5-bis, T.U. introdotta con il d.l. n. 241/2004 convertito anche sul punto con modificazioni dalla 1. n. 271/2004.

Il quadro dei principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale è in grado di offrire rilevanti riferimenti all'interprete. Muovendo dall'affermazione che i provvedimenti di accompagnamento coattivo alla frontiera costituiscono (così come il trattenimento) limitazioni della libertà personale (e non semplicemente della libertà di circolazione), soggette alla riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cast., la Corte esclude che la convalida possa essere soltanto "cartolare", priva di contraddittorio: è necessaria dunque l'audizione dell'interessato, assistito da un legale, nominato eventualmente d'ufficio, che al più tardi in udienza, attraverso il contatto con il suo assistito, possa acquisire ogni elemento utile alla difesa (cfr. Corte Cost. ord. n. 385/2001, in Dir., imm. e citt. n. 1/2002, p. 146). Rappresentando la tutela giurisdizionale rispetto ad un provvedimento provvisoriamente restrittivo della libertà personale, la convalida non può essere priva di effetti concreti sull'atto sottoposto controllo con esito negativo, come accadeva con la normativa dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 222/2004.

La disciplina delineata dal nuovo comma 5-bis dell'art. 13 T.U. stabilisce che il questore comunica immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione, al giudice di pace territorialmente competente il provvedimento con il quale è

disposto l'accompagnamento alla frontiera: poiché la disposizione in esame stabilisce che "in attesa della definizione dei procedimento di convalida, lo straniero espulso è trattenuto in uno dei centri di permanenza temporanea ed assistenza, di cui all'articolo 14" (salvo che il procedimento possa essere definito nel luogo in cui è stato adottato il provvedimento di allontanamento anche prima del trasferimento in uno dei centri disponibili), deve ritenersi che la competenza territoriale del giudice di pace vada individuata sulla scorta dell'art. 14, comma 3, ai sensi del quale "il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento". Così come per il ricorso avverso il decreto di espulsione, la competenza del giudice di pace ha natura funzionale ed inderogabile.

É prevista la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito: è indispensabile l'attenta verifica che l'avviso dell'udienza al difensore sia effettivamente tempestivo, disponendo, in caso contrario, il differimento dell'udienza finché il termine decisionale lo consente.

L'audizione dello straniero "se comparso" è obbligatoria a pena di nullità del provvedimento del giudice adottato in difetto. L'inciso "se comparso", che nella disposizione in esame segue l'altro inciso "sentito l'interessato", deve essere interpretato in modo restrittivo, ossia escludendo la necessità dell'audizione solo nel caso di documentato impedimento assoluto (che non consenta un differimento d'udienza nel termine decisionale di 48 ore) o di rinuncia con modalità tali (in primo luogo l'assistenza di interprete) che diano garanzie sulla piena consapevolezza da parte dell'interessato del diritto di partecipazione processuale.

La funzionalità dell'audizione all'effettivo esercizio del diritto di difesa comporta che il giudice debba assicurare la presenza di un interprete che parli una lingua effettivamente conosciuta dallo straniero (art. 13, comma 8, ultimo periodo, richiamato dall'art. 13, comma 5-bis).

Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive (che decorrono dal momento della comunicazione del provvedimento alla cancelleria) verificata l'osservanza dei termini e "la sussistenza dei requisiti" previsti dall'art. 13 T.U. Versandosi in materia di habeas corpus, l'osservanza dei termini - sia per la comunicazione del provvedimento, sia per la decisione del giudice - deve essere improntata ad estremo rigore (cfr.

Cass. civ. 6.7.2000, n. 9002, in *Giust. Civ. Mass.*, 2000, 1501)[100].

In linea con quanto stabilito dalla sent. n. 222/2004, il nuovo comma 5-bis prevede che il provvedimento di accompagnamento alla frontiera non possa essere eseguito prima della convalida giurisdizionale ("l'esecuzione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale è sospesa fino alla decisione sulla convalida"): solo con la concessione della convalida il provvedimento di accompagnamento alla frontiera diventa esecutivo.

Se la convalida non è concessa ovvero non è osservato il termine per la decisione, il provvedimento del questore perde ogni effetto.

Avverso il decreto di convalida è proponibile ricorso per cassazione.

Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale.

Ai sensi del comma 5-ter dell'art. 13 T.U., introdotto dalla novella del 2004, "al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, ed all'articolo 14, comma 1, le questure forniscono al giudice di pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo". La norma presta il fianco ad un duplice ordine di critiche: per un verso, infatti, attribuisce impropriamente all'amministrazione degli interni compiti di organizzazione dei servizi della giustizia che a tale amministrazione sono del tutto estranei; per altro verso, appare potenzialmente idonea ad offuscare l'immagine di imparzialità del giudice di pace, compromettendone l'autorevolezza.

La legge n. 271 del 2004 (conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 241 del 2004) ha innovato profondamente la normativa concernente i reati collegati all'espulsione.

L'art. 13, co. 13 T.U. (che nella versione anteriore alla novella del 2004 contemplava una contravvenzione punita con l'arresto da sei mesi ad un anno) punisce con la reclusione da uno a quattro anni lo straniero espulso che rientri nel territorio dello Stato trasgredendo il divieto di reingresso in assenza della speciale autorizzazione del

[100] L'espressione "verificata la sussistenza dei requisiti previsti dal presente articolo" (diversa dal previgente testo dell'ari. 13, comma 5-bis che non faceva riferimento a tutto il "presente articolo" ma solo al provvedimento di accompagnamento) deve essere interpretata secondo la lettera della disposizione e secondo la ratio di tutela effettiva sottesa all'intervento giurisdizionale: in sede di convalida dell'accompagnamento, il giudice deve dunque verificare la legittimità dell'atto presupposto del provvedimento di accompagnamento, ossia del decreto prefettizio di espulsione, dovendosi ritenere che con la richiesta di convalida dell'accompagnamento al giudice di pace territorialmente competente il questore - analogamente a quanto accade per la convalida del trattenimento - debba trasmettere non solo il provvedimento diretto oggetto della convalida, ma tutti gli atti amministrativi antecedenti (cfr. Corte Cost., sent. n. 105/2001 cit.; ribadisce tale orientamento, enunciando principi certo applicabili al caso di specie, anche Corte Cost. n. 44 del 6.3.2002, in Giur. Cost., 2002, 568).

Ministro dell'interno. A norma del co. 14, il divieto di reingresso opera per un periodo di dieci anni, ma nel decreto di espulsione può essere previsto un periodo più breve, comunque non inferiore a cinque anni. Il co. 13 bis, introdotto dalla L. 189/2002 ed anch'esso modificato dalla L. 271/2004, contempla due nuove fattispecie delittuose. Con la prima, è punita con la reclusione da uno a quattro anni la trasgressione del divieto di reingresso nel caso di espulsione disposta dal giudice. Con la seconda, è incriminato lo straniero che, "denunciato" per il reato di cui all'art. 13 co. 13 ed espulso, abbia fatto reingresso sul territorio nazionale: per questa fattispecie la novella del 2004 ha inasprito il trattamento sanzionatorio, prevedendo la reclusione da uno a cinque anni. Il riferimento alla mera denuncia suscita dubbi di legittimità costituzionale in relazione alla presunzione di non colpevolezza ex art. 27, cpv. Cost., in quanto la reiterazione della condotta di reingresso non è valutata sulla base di una sentenza definitiva di condanna per il reato ex art. 13, co. 13.

Nella versione modificata dalla L. n. 271/2004[101], l'art. 13, comma 13-ter recita: "per i reati di cui ai commi 13 e 13-bis è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto anche fuori dei casi di flagranza e si procede con rito direttissimo". In forza di tale norma a) è stata abolita la previsione del fermo per le fattispecie di cui al comma 13 bis, b) l'arresto da facoltativo diviene obbligatorio e c) viene previsto "anche fuori dei casi di flagranza

Proprio la previsione dell'arresto anche fuori dei casi di flagranza sembra offrire una nuova conferma alla tesi della natura istantanea - sia pure con effetti permanenti - delle fattispecie di cui all'art. 13, commi 13 e 13-bis.

[101] La giurisprudenza formatasi con riferimento alla previgente disposizione, attribuiva alla fattispecie di reingresso illegale natura di reato permanente. Tuttavia, dopo le modifiche introdotte dalla novella del 2002, una parte della giurisprudenza di merito ed alcuni autori avevano attribuito ai reati in esame natura istantanea, osservando che la condotta tipica consiste nel superamento dei confini territoriali, mentre la successiva permanenza rappresenta un effetto del reato già perfezionatosi. Inoltre, a sostegno della tesi della natura istantanea dei reati di violazione del divieto di reingresso dello straniero espulso veniva richiamata la disciplina di cui all'art. 13 comma 13-ter che prevedeva per i reati di cui ai commi precedenti l'arresto facoltativo in flagranza e, solo per i delitti, il fermo di p.g., previsione quest'ultima superflua se i reati in esame avessero avuto carattere permanente.

L'art. 14 T.U. - Con la legge n. 271 del 2004[102], l'ari. 14 co. 5-ter è stato modificato nel senso che lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore ex comma 5-bis è punito: a titolo di delitto con la reclusione da uno a quattro anni se l'espulsione è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettere a) e c) ovvero per non aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, ovvero per essere stato il permesso revocato o annullato); a titolo di contravvenzione con l'arresto da sei mesi ad un anno se l'espulsione è stata disposta per essere il permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni ed in assenza di richiesta di rinnovo.

Secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, il reato di ingiustificata inosservanza dell'ordine di allontanamento ha natura permanente.

L'art. 14 co. 5-quater, nella versione modificata dalla 1. n. 271/2004, punisce: con la reclusione da uno a cinque anni, lo straniero "già espulso ai sensi del comma 5-ter, primo periodo, che viene trovato, in violazione delle norme del presente testo unico, nel territorio dello Stato"; con la reclusione da uno a quattro anni, il reingresso dello straniero in precedenza espulso ai sensi del comma 5-ter, secondo periodo. Il termine "espulso" - ulteriormente specificato dopo la novella del 2004 con l'avverbio "già" - usato nella disposizione sta ad indicare l'avvenuta, effettiva espulsione dello straniero: con i delitti in esame, pertanto, sono incriminati i casi di reingresso dello straniero "espulso" ai sensi del comma 5-ter - ed effettivamente allontanato - che "viene trovato", in condizione di irregolarità, nel territorio dello Stato (in tal senso, vds. Cass. sez. I, 30 ottobre 2003, in Dir. Imm. Citt., n. 3/2004,168).

La disciplina dei rapporti tra espulsione e procedimento penale è incentrata, innanzi tutto, sul nulla osta dell'autorità giudiziaria all'espulsione dello straniero sottoposto a

[102] Il legislatore del 2002 ha introdotto, nell'art. 14, co. 5 bis, un nuovo strumento esecutivo del provvedimento di espulsione, ossia l'ordine rivolto dal questore all'espellendo di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni (vds. supra par. 5.1): Io straniero che "senza giustificato motivo" si trattiene nel territorio dello Stato in violazione di tale ordine ora punito, ai sensi del co. 5 *ter, con* l'arresto da sei mesi ad un anno. La formulazione dell'art. 14 delineata dal legislatore del 2002 si articola, inoltre, nelle seguenti previsioni: si stabilisce, in presenza della fattispecie incriminatrice dell'ingiustificata inosservanza dell'ordine di allontanamento, l'espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera (co. *5-ter* seconda parte); l'incriminazione del reingresso a seguito di quest'ultima, specifica forma di espulsione (co. *5-quater);* l'introduzione, al fine di assicurare l'esecuzione dell'espulsione successiva al perfezionamento delle nuove fattispecie di reato, di una ulteriore ipotesi di trattenimento (co. *5-quinquies* seconda parte).

procedimento penale (art. 13, co. 3 e ss. T.U.). Il nulla osta può essere negato nei seguenti casi:

a) qualora sussistano inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa;

b) qualora sia applicata allo straniero la misura della custodia in carcere (co. 3 bis);

e) qualora si proceda per i reati indicati al co. 3 sexies.

Con riferimento alla previsione sub a), si è osservato che restano escluse dal novero delle situazioni idonee a giustificare il rigetto della richiesta di nulla osta quelle connesse sia all'esercizio del diritto di difesa dello straniero, sia alla garanzia del contraddittorio nella formazione della prova: questi (ed altri) profili della nuova disciplina del nulla osta dell'autorità giudiziaria sono stati oggetto di molteplici eccezioni di illegittimità costituzionale dell'ari. 13 T.U. (alcune ordinanze sono pubblicate in Dir., imm. e citt., 2/2003).

L'autorità giudiziaria competente al rilascio della nulla osta deve essere individuata in quella procedente nelle diverse fasi (p.m., g.u.p., giudice di primo grado, etc.); tuttavia, anche nella fase delle indagini preliminari, se lo straniero è sottoposto a misura cautelare (diversa dalla custodia in carcere, ostativa al perfezionamento del nulla osta), la competenza al rilascio del nulla osta dovrebbe essere assegnata al g.i.p., dominus della vicenda cautelare, coinvolgendo il p.m. in sede di richiesta di revoca della misura in atto ovvero di parere sulla stessa richiesta.

La L. 189/2002 ha introdotto un meccanismo di silenzio-assenso per il perfezionamento del nulla osta. Il riferimento alla "data di ricevimento della richiesta" contenuto nel nuovo comma 3 induce ad escludere che l'autorità giudiziaria possa attivarsi d'ufficio.

Ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera e-bis) del regolamento di attuazione (come modificato dal D.P.R. n. 334/2004), il permesso di soggiorno è rilasciato "per motivi di giustizia, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, per la durata massima di tre mesi prorogabili per lo stesso periodo, nei casi in cui la presenza dello straniero sul territorio nazionale sia indispensabile in relazione a procedimenti penali in corso per uno dei reati di cui all'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché per taluno dei delitti di cui

all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75". La legge n. 189/2002 ha introdotto, nel comma 3 quater dell'art. 13 T.U., una sentenza di non luogo a procedere, emessa dal giudice in presenza di tre presupposti: l'acquisizione della prova dell'avvenuta espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale; il previo perfezionamento del nulla osta ai sensi dei commi 3 e ss.; la mancata emissione del provvedimento che dispone il giudizio (per le prime, non univoche applicazioni del nuovo istituto, vds. Dir., imm. e citt., 4/2003).

La dottrina ha attribuito alla sentenza di non luogo a procedere natura di sentenza processuale, riconducendo la relativa fattispecie nel novero delle condizioni di improcedibilità "atipiche".

Il nuovo istituto ha suscitato molteplici dubbi di legittimità costituzionale con riferimento, soprattutto, alla sua conformità al principio d'eguaglianza: lo straniero regolarmente soggiornante in Italia non potrà giovarsi della sentenza di non luogo a procedere; nella stessa situazione viene a trovarsi lo straniero che si sia allontanato sua spante o che sia stato espulso in relazione a reati che non consentono la pronuncia 'o che sono stati scoperti dopo l'espulsione; la creazione dei presupposti per la pronuncia di non luogo a procedere è rimessa in via esclusiva all'operato dell'autorità amministrativa, incontrollabile da parte dello straniero e della stessa autorità giudiziaria.

L'autorizzazione al rientro - Ai sensi dell'art. 17 T.U., lo straniero parte offesa ovvero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza: l'autorizzazione rappresenta un atto dovuto.

La norma assicura allo straniero le garanzie processuali connesse alla sua piena partecipazione al procedimento solo con riferimento alla fase del giudizio; con riferimento alle fasi delle indagini e dell'udienza preliminare, l'art. 17 limita il diritto dello straniero indagato/imputato a rientrare in Italia al compimento degli atti per i quali è "necessaria" la sua presenza. Per tutti gli altri momenti della vicenda procedimentale - dagli atti rispetto al cui compimento la presenza dello straniero, pur non essendo processualmente necessaria, si ricollega ad un suo diritto a prendervi parte a quelli che, comunque, potrebbero assumere rilievo ai fini della sua difesa - la partecipazione dello straniero resta affidata all'autorizzazione - non dovuta, ma discrezionale - di cui all'art.

13 comma 13 t.u. Questo assetto dei rapporti tra espulsione e procedimento penale ha fatto sorgere molteplici dubbi di legittimità costituzionale in relazione al diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., nonché con riferimento al principio del "giusto processo" affermato dal nuovo art. 111 Cost. (vds., le ordinanze pubblicate in Dir., imm. e citt., 2/2003).

Nella versione modificata dalla L. 189/2002, il T.U. prevedeva, oltre all'arresto obbligatorio per i delitti di favoreggiamento delle migrazioni illegali (art. 12, co. 1 e 3), la seguente disciplina delle misure pre-cautelari:

a) l'arresto facoltativo per la contravvenzione e per il delitto di violazione del divieto di reingresso dello straniero espulso (art. 13, co. 13 e 13 ter); per la fattispecie delittuosa era previsto altresì il fermo (nonostante il livello della comminatoria edittale fosse largamente inferiore a quello di cui all'art. 384 c.p.p.);

b) l'arresto obbligatorio per la contravvenzione e per il delitto previsti rispettivamente dai co. 5-ter e 5-quater dell'art. 14 T.U[103].

Con la legge n. 271 del 2004, la disciplina delle misure pre-cautelari - anzi, dell'arresto, essendo stata abolita l'unica ipotesi di fermo prevista dalla previdente normativa - è stata nuovamente modificata nei seguenti termini:

a) ai sensi del nuovo art. 13, comma 13-ter, per i reati di cui ai commi 13 e 13-bis è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto anche fuori dei casi di flagranza;

b) ai sensi del nuovo art. 14, comma 5-quinquies, per le fattispecie delittuose di cui al comma 5-ter, primo periodo, ed al comma 5-quater è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto; è esclusa l'adottabilità di misure precautelari in relazione alla contravvenzione di cui al comma 5-ter, secondo periodo.

Nel testo introdotto dalla legge n. 289/2002 ed anteriore alla novella del 2004, l'art. 13, co. 13-ter stabiliva che nei confronti dell'autore dei reati di cui ai precedenti due commi si procedeva "in ogni caso" con rito direttissimo; l'art. 14, co. 5-quinquies, invece, prevedeva, per i reati di cui ai due commi precedenti, l'arresto obbligatorio (ma su questa norma è intervenuta, come si è visto, la sent. 223/2004 della Corte costituzionale), stabilendo altresì che "si procede con rito direttissimo".

---

[103] Con la sentenza n. 223/2004 (in Dir., imm. e citt., n. 2/2004), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. S-quinquies del T.U., nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui al co. 5-ter. Alla luce delle argomentazioni svolte dalla Corte, doveva ritenersi l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 13, co. 13-ter, nella parte in cui prevedeva l'arresto - sia pure facoltativo - per la contravvenzione di cui al precedente co. 13.

Nonostante il diverso tenore letterale delle due disposizioni (la seconda non contiene l'inciso "in ogni caso"), le due nonne erano state interpretate dalla dottrina nel senso della obbligatorietà del giudizio direttissimo per i reati in esame. A differenza del giudizio direttissimo previsto in relazione ai delitti di cui all'art. 12 T.U. (che non si discosta dal modello "atipico", risultando subordinato l'esercizio dell'azione penale nelle forme del giudizio direttissimo alla condizione della "non necessità di speciali indagini"), nei casi in esame, invece, il pubblico ministero era obbligato ad esercitare sempre l'azione penale nelle forme previste per il giudizio direttissimo: l'adozione di tale rito, infatti, risulta svincolata non solo risultando infatti del tutto svincolata non solo dalla condizione della "non necessità di speciali indagini", ma anche dall'arresto (e dalla successiva, eventuale convalida) dello straniero ovvero alle altre situazioni di "evidenza probatoria qualificata" che connotano il modello "ordinario".

La novella del 2004 ha riscritto gli artt. 13, co. 13-ter e 14, co. 5-quinquies, stabilendo che per i reati previsti dai due commi precedenti "si procede con rito direttissimo".

Pertanto, anche nei confronti dello straniero in stato di libertà, l'azione penale deve essere esercitata attraverso l'instaurazione del giudizio direttissimo con imputato a piede libero (art. 450, comma 2 c.p.p.). Escludendo qualsiasi valutazione del p.m. - titolare dell'azione penale ex art. 112 Cost. - sulla scelta del modus procedendi, la normativa descritta aveva fatto sorgere dubbi di legittimità costituzionale, dubbi che si ripropongono in termini analoghi con riferimento alla disciplina introdotta dalla L. 271/2004.

Le espulsioni disposte dall'autorità giudiziaria sono di tre tipi: a) a titolo di misura di sicurezza; b) a titolo di sanzione sostitutiva; c) a titolo di sanzione alternativa alla detenzione. La prima ha natura giurisdizionale, mentre le altre due hanno natura amministrativa, come ha affermato la Corte costituzionale, rispettivamente, con le ordinanze n. 369/1999 e 226/2004 (entrambe in Dir., Imm. e Citt., n. 3/1999 e n. 3/2004).

Espulsione a titolo di misura di sicurezza - Ai sensi dell'art. 235 c.p., l'espulsione a titolo di misura di sicurezza è ordinata dal giudice quando lo straniero sia condannato alla reclusione per un tempo non inferiore a dieci anni; l'art. 312 c.p., inoltre, prevede l'espulsione dello straniero condannato ad una pena detentiva per uno dei delitti

contemplati dal Titolo I del codice penale; fuori dei casi previsti dal codice penale, l'art. 15 T.U. stabilisce che il giudice può ordinare l'espulsione dello straniero che sia condannato per taluno dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, sempre che risulti socialmente pericoloso.

Conformemente ai principi generali, l'applicazione dell'espulsione quale misura di sicurezza deve essere preceduta dall'accertamento in concreto della pericolosità sociale dello straniero.

É pacifico nella giurisprudenza della Corte di cassazione l'orientamento che riconoscendo all'espulsione natura di misura di sicurezza personale, ne esclude l'applicabilità in caso di sentenza di patteggiamento (Cass., I, sent. 35626 del 23.10.2002). Dopo le modifiche alla disciplina del patteggiamento introdotte dalla I. n. 134/2003, tale orientamento deve essere confermato con riferimento ai casi di irrogazione di pena non superiore ai due anni; la misura di sicurezza dell'espulsione può invece essere applicata con la sentenza di patteggiamento "allargato", fermo restando il necessario "accertamento della sussistenza in concreto della pericolosità sociale dello straniero" cui sia stata applicata una pena superiore ai due anni (Cass., IV, sent. n. 42317/04).

Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva - Presupposti per l'adozione dell'espulsione quale misura sostitutiva della detenzione (art. 16 T.U.) sono a) la condanna o l'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. in relazione ad un reato non colposo, b) l'irrogazione di una pena detentiva entro il limite dei due anni, c) la sussistenza di una delle situazioni legittimanti l'espulsione amministrativa ex art. 13, comma 2 T.U. e d) l'insussistenza delle condizioni per la sospensione condizionale della pena. La legge n. 189/2002 ha introdotto due nuove condizioni ostative all'adozione dell'espulsione quale misura sostitutiva della detenzione, rappresentate dai titoli di reato indicati nel comma 3 e dal richiamo all'art. 19 T.U. operato dal comma 9. E stata inoltre disciplinato il rientro illegale dell'espulso (comma 4).

Espulsione a titolo di sanzione alternativa alla detenzione - Il magistrato di sorveglianza dispone, con decreto motivato, l'espulsione dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2 e che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni. L'espulsione a titolo di sanzione alternativa non può essere disposta nei casi in cui la condanna

riguarda uno o più delitti previsti dall'articolo 407, co. 2, lett. a), c.p.p. ovvero i delitti previsti dal T.U. Contro il decreto può essere proposta opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza, che decide nel termine di venti giorni: l'esecuzione dell'espulsione è sospesa fino alla decorrenza dei termini di impugnazione o della decisione del tribunale di sorveglianza. L'ord. n. 226/2004 ha rilevato che sono comuni agli artt. 13 e 16 T.U., tra l'altro, "il divieto (...) di procedere all'espulsione dello straniero che si trovi nelle condizioni elencate nell'art. 19; l'impugnabilità del provvedimento di espulsione, rispettivamente prevista nel comma 8 dell'art. 13 e, con effetto sospensivo, nei commi 6 e 7 dell'art. 16; la garanzia del decreto motivato, rispettivamente richiamata nel comma 3 dell'art. 13 e nel comma 6 dell'art. 16".

La Corte ha osservato inoltre, per un verso, che "la garanzia dell'opposizione al tribunale di sorveglianza, con effetto sospensivo, svolge anche la funzione di assicurare, sia pure in un momento successivo alla pronuncia del decreto di espulsione, il contraddittorio tra le parti e l'esercizio del diritto di difesa" e, per altro verso, che "l'obbligo di comunicare allo straniero il decreto di espulsione tradotto in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in francese, inglese o spagnolo, unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione, può desumersi invece in via sistematica dalla prescrizione contenuta nel comma 7 dell'art. 13, anche alla stregua del rinvio di carattere generale operato dall'art. 16, comma 5, allo straniero che si trova nelle situazioni di cui al comma 2 del medesimo art. 13".

Infine, l'ord. 226/2004 ha osservato che "nulla impedisce al magistrato di sorveglianza, prima di emettere il decreto di espulsione, di acquisire dagli organi di polizia non solo (...) le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello straniero, ma qualsiasi tipo di informazione necessaria o utile al fine di accertare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano l'espulsione, posto che nel disporre l'analoga misura amministrativa di cui all'art. 13, comma 3, il questore può evidentemente avvalersi di informazioni a tutto campo sullo straniero nei cui confronti deve essere disposta l'espulsione".

2.4 – Attività di Centri di Permanenza Temporanea

Il trattenimento dello straniero in un centro di permanenza temporanea e assistenza quale strumento per l'esecuzione dell'espulsione è stato introdotto dal T.U. n. 286/1998: la relativa disciplina è stata poi modificata per aspetti significativi sia dalla L. n. 189/2002, sia dal decreto-legge n. 241/2004, convertito, con modificazioni, nella L. 271/2004.

La Corte costituzionale ha affermato con chiarezza che "il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione" (sent. 105/2001 cit.). Secondo un'espressione poi comunemente recepita, il trattenimento si concretizza in una vera e propria detenzione amministrativa, che ha fatto sorgere in dottrina dubbi di legittimità costituzionale, ora con riferimento a diversi profili della disciplina legislativa ed in relazione a vari parametri costituzionali, ora, più in generale, con riferimento alla comparazione della disciplina di cui all'art. 14 T.U. con quella prevista dal codice di procedura penale per l'applicazione di misure cautelari personali.

L'art. 14, co. 1 T.U. prevede il trattenimento dello straniero presso il c.p.t. quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, poiché:

a) occorre procedere al soccorso dello straniero;

b) occorre procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità;

c) ovvero occorre procedere all'acquisizione di documenti per il viaggio;

d) ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo.

Il provvedimento che dispone il trattenimento, così come quello che ordina l'accompagnamento coattivo alla frontiera, rientra nella competenza del questore (e non del prefetto, competente sull'emissione del provvedimento di espulsione).

Intervenuta la convalida, come si vedrà nel successivo paragrafo, il trattenimento può protrarsi per un periodo non superiore a trenta giorni e, comunque, "per il tempo strettamente necessario", come recita Part. 14, co.1: la Corte costituzionale, infatti, ha

precisato che, concorrendone le condizioni, la misura deve cessare prima dello spirare del termine ultimo (sent. 105/2001, cit.)[104].

Su richiesta del questore, il giudice può prorogare il termine di durata di ulteriori trenta giorni, "qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità, ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà". Traducendosi in una rilevante compressione della libertà personale dello straniero, la proroga dei trattenimento riveste carattere di assoluta eccezionalità: deve pertanto ritenersi che sia la richiesta del questore sia il provvedimento del giudice debbano essere congruamente motivati in ordine alla sussistenza delle condizioni legittimanti la protrazione della *detenzione amministrativa.*

Oltre che nell'ambito del procedimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (art. *1-bis* della L. 39/1990, come modificata dalla L. 189/2002), altri casi di trattenimento sono previsti dal T.U. n. 286/1998.

a) Ai sensi dell'art. 13, co. 3, il questore, in attesa della decisione dell'autorità giudiziaria relativa alla concessione del nulla-osta all'espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale, "può adottare la misura del trattenimento presso un centro di permanenza temporanea, ai sensi dell'articolo 14". Il richiamo all'art. 14 evidenzia la necessità che l'adozione del provvedimento di trattenimento da parte del questore e la successiva convalida giurisdizionale si conformino alle norme previste da tale articolo. L'espressione "può adottare" sembrerebbe alludere al carattere "facoltativo" del provvedimento di trattenimento nel caso in esame: l'assoluta mancanza di parametri legislativi alla stregua dei quali esercitare la discrezionalità amministrativa, tuttavia, induce a ritenere che il richiamo all'art. 14 debba essere inteso come comprensivo anche dei presupposti ivi disciplinati; diversamente, la lacunosità della fattispecie presterebbe il fianco a dubbi di legittimità costituzionale per violazione della riserva di legge di cui all'art. 13 Cost.. Va inoltre segnalata una decisione del Tribunale di Bologna (ord. 8.9.2004 in *Dir. imm. e citi.* n. 3/2004) secondo la quale deve essere respinta, in difetto di espressa previsione legale, la richiesta di proroga del trattenimento basata sul mancato rilascio del nulla osta.

---

[104] E secondo la giurisprudenza di merito il giudice chiamato a convalidare il provvedimento del questore di trattenimento "deve, nel valutare la legittimità del provvedimento emesso, determinare autonomamente anche l'ulteriore tempo di permanenza necessario, in modo da recuperare il principio dell'adeguatezza e della proporzione fra la misura restrittiva e le esigenze statuali di disciplina e controllo dell'immigrazione" (Tribunale di Milano, 27.1.2001, in Giur. merito 2002, p. 472).

b) Ai sensi dell'art. 14, co. 5-*quinquies, come* modificato dalla L. n. 271/2004, per i reati di cui ai commi *5-ter e 5-quater* si procede con il rito direttissimo; inoltre "al fine di assicurare l'espulsione, il questore dispone i provvedimenti di cui al comma 1"; la versione della disposizione anteriore alla L. n. 271/2004 stabiliva che il questore "... può disporre ..." i provvedimenti di cui all'art. 14, comma 1: la modifica sembra dunque nel senso di rendere obbligatorio il ricorso al trattenimento.

Poiché le fattispecie *ex* art. 14, comma *5-ter* sono state trasformate - con un'eccezione - in delitto e in relazione ad esse è stato reintrodotto l'arresto obbligatorio in flagranza, la *detenzione amministrativa* si verrebbe *a sovrapporre* alla misura precautelare penale. D'altra parte, va rilevato che il reato di ingiustificata inosservanza dell'ordine del questore di cui all'art. 14, comma *5-bis* presuppone appunto tale ordine, a sua volta subordinato all'impossibilità di trattenere lo straniero espellendo in un centro di permanenza.

Pertanto, deve ritenersi che la fattispecie di trattenimento di cui al comma 5quinques sia vincolata, per un verso, alla sussistenza dei requisiti di cui al comma 1 e, per altro verso, al superamento - evidentemente dopo la celebrazione dei giudizio direttissimo (e quindi successivamente all'arresto dello straniero) - della situazione ostativa al precedente trattenimento dello straniero (situazione in base alla quale era stato emesso l'ordine del questore di cui al comma 5-bis): la sussistenza dei requisiti di cui al comma 1 e dell'elemento negativo ora indicato dovrà emergere dalla motivazione del provvedimento del questore e dovrà essere vagliata in sede di convalida giurisdizionale.

Deve essere comunque sottolineata la rilevante indeterminatezza della norma in esame, nonostante l'incidenza della misura ivi prevista sulla libertà personale dello straniero.

c) Come già esaminato nel precedente punto, il d.l. n. 241/2001, nel ridisegnare la disciplina della procedura di convalida dell'accompagnamento immediato alla frontiera ha introdotto una nuova ipotesi di trattenimento in c.p.t. - in attesa di tale convalida - di tipo apparentemente obbligatorio salva la possibilità che il relativo procedimento possa essere definito "nel luogo in cui è stato adottato il provvedimento di allontanamento anche prima del trasferimento in uno dei centri disponibili". Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento dello straniero in uno dei casi sopra descritti

deve essere convalidato nei termini previsti dalla legge secondo le cadenze dettate dall'art. 13, co. 3 Cost.:

- senza ritardo e, comunque, entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento che dispone il trattenimento, il questore trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente; come ha rilevato anche la Corte costituzionale (sent. n. 105/2001, cit.), l'art. 14, co. 3 dispone che il questore trasmetta al giudice copia degli "atti" e, dunque, non del solo provvedimento di trattenimento, ma di tutti gli atti del procedimento, incluso evidentemente il provvedimento di allontanamento (come peraltro previsto dall'art. 20, comma 1 reg. att., ai sensi del quale il provvedimento di trattenimento è comunicato all'interessato "unitamente al provvedimento di espulsione o di respingimento");

- nelle quarantotto ore successive alla trasmissione degli atti da parte del questore, il giudice di pace convalida o meno il provvedimento di trattenimento; conformemente a quanto previsto dall'ultimo periodo dell'art. 13, comma 5-bis per la convalida dell'accompagnamento coattivo alla frontiera, il termine di quarantotto ore entro il quale il giudice di pace deve provvedere alla convalida decorre dal deposito degli atti presso la cancelleria.

L'inosservanza dei termini indicati determina l'inefficacia del provvedimento di trattenimento[105].

2.5 – Iniziative internazionali svolte dall'Italia per frenare gli esodi illegali

Nella lotta all'immigrazione clandestina rivestono un ruolo decisivo - attese le caratteristiche transnazionali del fenomeno - le iniziative di collaborazione internazionale, cui il Corpo della Guardia di Finanza partecipa attivamente.

In tale ottica, l'Istituzione prosegue il suo impegno nell'iniziativa di assistenza, a livello interforze di polizia, avviata nei confronti dell'Albania. L'attività del dispositivo navale del Corpo, con il compito di curare la costituzione di una componente navale moderna ed efficace nell'ambito della polizia di confine, si è rilevata essenziale ai fini del contenimento dei flussi illeciti.

[105] Vgs Cass. I., sent. n. 9002 del 7.6.2000, in *Dir. Imm. Citt.*, n.3/2000

Per il perseguimento di tale obiettivo, è stato costituito uno specifico dispositivo denominato Nucleo di Frontiera Marittima, avente sede in Durazzo e sull'isola di Saseno, al fine di addestrare un'adeguata aliquota di personale albanese sia alla guida delle unità che alle relative procedure operative.

L'attività in argomento consente di realizzare efficaci forme di contrasto nei confronti dei numerosi gommoni che, nottetempo; partono dal litorale albanese carichi di clandestini, in direzione delle coste nazionali.

L'Italia dispone di una fitta rete di 28 accordi bilaterali di riammissione. Nell'ultimo anno e mezzo sono stati firmati accordi con cinque Paesi (Sri Lanka, Malta, Cipro, Moldavia ed ex Jugoslavia) che sono strategici per il controllo dell'immigrazione clandestina che proviene dal Mediterraneo, dall'est europeo e dal sub continente asiatico. Sono inoltre in corso negoziati con altri diciassette Paesi, tra i quali si segnalano Egitto, Senegal, Siria, Libano e Ghana. Due di questi accordi sono già definiti e saranno firmati al più presto (Bosnia Erzegovina e Pakistan).

L'Italia, inoltre, sta fortemente sollecitando la conclusione degli accordi comunitari di riammissione i cui negoziati procedono con lentezza (sono stati conclusi solo quelli con Hong Kong, Macao e sono ancora aperti quelli con Sri Lanka, Marocco, Pakistan, Russia, Ucraina, Turchia, Albania, Algeria e Cina).

A fronte della massiccia ripresa degli sbarchi in Sicilia, è stata avviata una mirata azione di collaborazione con la Libia. Una delegazione di esperti ha concordato a Tripoli la realizzazione di progetti operativi finalizzati al controllo delle frontiere terrestri, al contrasto in mare e all'attività investigativa sulle organizzazioni criminali dedite al traffico di clandestini.

E' stato predisposto un progetto per il pattugliamento congiunto e la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo centro-orientale che prevede la costituzione a Malta e a Cipro di centri ad hoc per il coordinamento e la gestione di unità navali e di centri di trattenimento per i clandestini intercettati, nonché il rimpatrio dei clandestini verso i Paesi di origine.

A ciò si aggiungono gli ottimi risultati ottenuti grazie alla collaborazione delle forze di polizia di Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna con le omologhe autorità di Siria e Libano che hanno condotto anche di recente allo smantellamento di importanti reti criminali dedite al traffico di clandestini presenti in quell'area.

Mirati programmi di sostegno e assistenza saranno realizzati a favore di Gibuti, Yemen, Tunisia, Sri Lanka, Nigeria, nonché della ex Jugoslavia e della Croazia per migliorare le capacità di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina.

Intanto la migliorata collaborazione con le forze di polizia di Albania e Slovenia ha portato all'azzeramento degli arrivi attraverso il canale di Otranto e alla drastica riduzione della pressione clandestina alle frontiere del nord-est.

Inoltre per contrastare il transito massiccio di clandestini provenienti dal sub continente indiano, in particolare dallo Sri Lanka, che utilizzavano il canale di Suez per raggiungere il M Mediterraneo, l'Italia ha svolto una costante pressione sull'Egitto che ha consentito di contenere negli ultimi mesi i flussi provenienti dal canale. A tal fine, da parte italiana, sono stati messi a disposizione personale di polizia e mezzi per effettuare i rimpatri direttamente dall'Egitto verso i Paesi di provenienza dei clandestini intercettati.

Le linee guida della legge 189 del 2002 e l'azione di Governo ha a sua volta conosciuto una intensificazione di iniziative soprattutto negli ultimi sei mesi, coincisi con la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea.

La prima linea guida delle modifiche apportate, risponde, per riprendere una terminologia che si sta facendo strada in sede europea, al principio di condizionalità. Tenere conto di questo principio significa convincersi che il profilo più importante per affrontare in generale il tema dell'immigrazione, non soltanto nell'aspetto patologico dell'immigrazione clandestina, ma pure nella sua dimensione di quadro, privilegia i rapporti con i Paesi di origine o di transito. Li privilegia nelle relazioni bilaterali ma anche e soprattutto (e questo è stato uno sforzo che l'Italia, in particolare il Ministro Pisanu, hanno sostenuto nel semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea) nei rapporti fra l'Unione nel suo insieme e i singoli Paesi di provenienza. Del principio di condizionalità vi è traccia già nel primo articolo della legge 189: al comma 2 si dice testualmente che "nella elaborazione, nella eventuale revisione dei programmi bilaterali di cooperazione e di aiuto per lo sviluppo, il Governo tiene conto anche della collaborazione prestata dai Paesi interessati alla prevenzione dei flussi migratori legali, al contrasto delle organizzazioni criminali, agli accordi di riammissione, agli accordi giudiziali", e così via. Questa terminologia non è vincolante, deterministica, ma è

condizionante; si ritrova esattamente negli stessi termini nelle conclusioni del Vertice europeo di Siviglia sull'immigrazione del giugno 2002.

Il quadro europeo si sta orientando con decisione in questa direzione, e un riscontro più concreto di questo "tener conto" si rintraccia anche nell'art. 17 comma 1, lettera a), della stessa legge: nello stabilire le quote, nei decreti sui flussi d'ingresso, si possono prevedere restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori di Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina, in particolare nella riammissione dei propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio. Se ne è avuta conferma nei decreti flussi del 2002-2003 e anche in quello per il 2004, che hanno dato dei segnali concreti allorché hanno previsto migliaia di nuovi ingressi regolari per quote privilegiate, alcune delle quali sono state riservate 'per la prima volta a Paesi che hanno mostrato di recente una collaborazione attiva su questo fronte; particolarmente significativi : l'Egitto e lo Sri Lanka. In passato queste quote privilegiate erano riservate esclusivamente a Tunisia, Marocco e Albania. A tal fine, da parte italiana, sono stati messi a disposizione personale di polizia e mezzi per effettuare i rimpatri direttamente dall'Egitto verso i Paesi di provenienza dei clandestini intercettati.

Questo aspetto è di particolare importanza, perché la collaborazione a monte è certamente la più efficace, quella che evita tragedie, quella che consente di raggiungere risultati più concreti, e di muoversi anche nella prospettiva di una integrazione reale; si parla a proposito di immigrazione di un certo ritardo culturale, e quindi anche politico, dell'Italia nell'affrontare questo tema a fronte di una esperienza più consolidata di Paesi come il Regno Unito e la Francia e dei Paesi che hanno una storia in qualche modo analoga é totalmente diversa rispetto alla dimensione del fenomeno in Italia. Lì vi era una comunità anche culturale, prima ancora che politica, consolidata nel bene e nel male da un passato coloniale; qui ci si trova di fronte a provenienze di extracomunitari le più diverse e le più disparate, nei confronti delle quali è veramente difficile trovare dei comuni denominatori. Il rispetto di accordi sottoscritti da tempo hanno portato i numeri dei clandestini intercettati in Puglia nei primi undici mesi del 2003 a 137 (erano stati 3363 nei primi undici mesi del 2002 e 8244 nei primi undici mesi del 2001). Quindi non è azzardato dire che la rotta del canale d'Otranto è praticamente chiusa. Discorso simile va fatto a proposito delle coste calabresi, che non sono state interessate dai gommoni, bensì, negli anni passati, soprattutto dalle carrette del mare che partivano dalla Turchia

o transitavano dal canale di Suez: grosse imbarcazioni con 800, o 1000, o più persone a bordo; anche qui i numeri parlano da sé, se è vero che nei primi undici mesi del 2003 i clandestini intercettati in Calabria sono stati 177, mentre erano stati 2117 nello stesso periodo del 2002 e 6093 nello stesso periodo del 2001. La collaborazione da parte di Paesi come la Turchia, l'Egitto e lo Sri Lanka consente di registrare questo risultato estremamente positivo. Il punto debole continua ad essere la Sicilia, le sue coste meridionali, le isole di Pantelleria e soprattutto Lampedusa. Ma anche sulle coste meridionali della Sicilia si registra un calo. 1 numeri servono ad avere una visione d'insieme del fenomeno; i clandestini rintracciati in Sicilia nei primi undici mesi del 2003 sono stati 13899 a fronte dei 17032 dello stesso periodo del 2002.

La rotta prevalente oggi è quella che attraversa i confini meridionali della Libia con varie provenienze e poi si riversa sulle coste libiche, e in parte anche su quelle tunisine. Il lavoro è però tutt'altro che agevole per una serie di circostanze: prima fra tutte, ma non l'unica, la permanenza dell'embargo dell'Unione Europea, che resiste nonostante la revoca dell'embargo da parte dell'ONU; come tutti sanno, un accordo di collaborazione ha bisogno per reggersi anche di beni materiali (in questo caso motovedette, elicotteri ecc.), che non si possono cedere alla Libia in presenza di questa preclusione.

Notizie positive provengono dall'Egitto, grazie alla collaborazione instaurata a partire da una bozza di accordo che è stata sottoscritta con le autorità dei Cairo nel maggio del 2002, e che ha consentito di inviare al Cairo, e più in particolare sul canale di Suez, un nostro ufficiale di collegamento: è un colonnello della Guardia di finanza, che è lì già da oltre un anno, per fornire uno scambio di informazioni in tempo reale. Il dato più significativo e la conseguenza più rilevante di questo accordo è costituita dal fatto che in più di una circostanza, tre se non ricordo male, le autorità egiziane hanno fermato prima dell'ingresso nel Canale delle imbarcazioni cariche di clandestini, e le nostre forze di polizia hanno mandato sul posto dei voli charter che hanno fatto salire a bordo i clandestini e li hanno riaccompagnati nei Paesi di origine (soprattutto nello Sri Lanka). E' una sorta di difesa avanzata, che presenta costi minori rispetto a tollerare il passaggio delle navi e a far sì che entrino nel Mediterraneo, e quindi arrivino in Italia, con tutti i problemi conseguenti.

La politica dei flussi si è raccordata in modo stretto con quella del contrasto, per far sì che ci sia un binario parallelo tra la repressione e l'integrazione; sono stati sottoscritti

nuovi accordi: oltre che con Malta e Cipro, con la Moldavia e con lo Sri Lanka; quest'ultimo si sta rivelando particolarmente efficace, col riconoscimento alle autorità cingalesi delle quote privilegiate sia per il 2002 che per il 2003. Si è ottenuto in cambio un controllo molto stretto in partenza, che ha abbattuto notevolmente l'arrivo di clandestini da quello Stato.

La seconda linea guida dell'intervento legislativo è il raccordo stretto tra il permesso di soggiorno e il contratto di lavoro. l'Italia ha anticipato un orientamento sul quale l'Unione europea si sta definitivamente attestando, sulla base dei lavori preparatori della direttiva che ormai pendono da oltre due anni, in materia di ingresso regolare; l'ingresso regolare in questa proposta di direttiva viene collegato strettamente con un contratto di lavoro. Può esservi una prospettiva di lavoro a tempo determinato: un anno e poi si torna nel Paese d'origine; può esservi, infine, una prospettiva di lavoro tendenzialmente a tempo indeterminato: in tal caso il permesso di soggiorno è per due anni, ed è rinnovabile se continua il lavoro per arrivare ai sei anni. Decorsi sei anni, può essere richiesta la carta di soggiorno. Nella legge è stata peraltro confermata, sia pure con una contrazione temporale, la possibilità che in caso di perdita del lavoro si possa rimanere sul territorio nazionale per un periodo di sei mesi per trovare un altro lavoro. Si è abolito l'istituto dello sponsor, immaginando percorsi che valorizzino una integrazione effettiva: per questo l'articolo 19 della legge, che ha modificato l'articolo 23 del Testo Unico, ha previsto dei titoli di prelazione; nell'ambito di programmi approvati, organizzazioni sindacali, organizzazioni di categoria, associazioni di volontariato, Regioni ed enti territoriali possono attivare programmi di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine: la frequentazione di questi corsi rappresenta titolo di prelazione per l'ingresso in Italia.

Il terzo cardine della riforma è l'effettività delle espulsioni; bisogna dire che da questo punto di vista l'azione di governo aveva visto incrementare le espulsioni effettive sia nel 2001 che nel 2002; raccogliendo delle indicazioni proveniente dai tecnici, è stato aumentato il periodo di permanenza nei centri, da 30 giorni (20 più 10), a 60 (30 più 30),per avere tempo per l'identificazione della nazionalità del clandestino. I dati relativi ai primi undici mesi del 2003 fanno registrare in numeri assoluti un decremento di espulsioni. ciò perché vi è un decremento di arrivi; in percentuale le

espulsioni salgono, in assoluto sono di meno perché vi è un numero inferiore di clandestini che arriva in Italia, quindi vi è un duplice dato positivo rispetto al passato.

Viene previsto dalla legge l'arresto in flagranza e il giudizio per direttissima nell'ipotesi in cui, una volta decorso inutilmente il termine per l'identificazione, lo straniero riceve l'intimazione ad allontanarsi dal territorio nazionale e non la rispetta; in questo caso l'inottemperanza all'intimazione integra un reato che viene punito con la pena da sei mesi a un anno di arresto, e per questo reato vi è l'arresto in fiagranza e il giudizio per direttissima. Il problema sorge per il fatto che non sempre la convalida dell'arresto, spesso per difficoltà oggettive, riesce ad essere realizzata nel termine previsto di 48 ore: scaduto questo termine, l'extracomunitario viene rimesso in libertà, e non sempre il raccordo tra autorità giudiziaria e autorità di polizia consente l'immediato intervento dell'autorità di polizia. D'altra parte, il limite di pena è troppo basso per fare immaginare un'ordinanza di custodia cautelare, ammesso che esistano le altre condizioni per un provvedimento cautelare; questo è un punto sul quale, se si ipotizza a breve-medio termine una riflessione di insieme sulla prima applicazione di questa legge, sarà opportuno valutare se intervenire concretamente.

Vi è poi, e questo è un ulteriore elemento dell'intervento riformatore, un maggior rigore nei confronti dei trafficanti di uomini; più disposizioni vanno in questa direzione: fra esse ricordo la norma contenuta nel comma 3 dell'articolo 11 della legge 189, cioè quella che per i delitti connessi all'immigrazione prevede una diminuente fino alla metà nei confronti dell'imputato che si adopera per impedire che l'attività delittuosa comporti conseguenze ulteriori, o aiuta concretamente le autorità di polizia e l'autorità giudiziaria a raccogliere gli elementi di prova decisivi per ricostruire i fatti. Nella prima fase di applicazione della legge, e soprattutto di applicazione della regolarizzazione, sono stati oltre 700 mila i soggetti a cui sono stati effettuati rilievi fotodattiloscopici, e più di un caso il confronto con ciò che era contenuto nelle banche dati ha consentito di individuare i colpevoli di reati significativi che avevano identità diverse e false.

Ultimo aspetto della legge è quello relativo alla disciplina del diritto di asilo. Il Parlamento ha iniziato ad occuparsi della materia in modo organico, nel senso che vi era una pausa nell'iter di alcune proposte di iniziativa parlamentare, in qualche misura sollecitata dal Governo, che aveva chiesto di attendere la conclusione del semestre italiano per verificare l'approvazione in sede europea delle direttive sull'asilo. Questo

per evitare di varare una legge non coincidente con le direttive in discussione. Poiché queste direttive non sono state approvate nel semestre, non c'è ragione per fermare l'ulteriore corso della legge; l'iter è ripreso, sono stati presentati degli emendamenti, e il loro numero elevato non deve far immaginare manovre ostruzionistiche: al contrario, nella Commissione affari costituzionali della Camera vi è un clima positivo e costruttivo. Sono state istituite , al posto dell'unica commissione centrale che in questo momento esamina le domande di asilo, delle commissioni territoriali (7, complessivamente), ciascuna delle quali esaminerà la sua parte di domande. Le commissioni territoriali saranno integrate anche dalla presenza di un rappresentante dell'Alto Commissariato ONU per i profughi e i rifugiati.

Le sanatorie del passato si limitavano a prendere in considerazione la presenza sul territorio nazionale a una certa data e riguardavano i disoccupati, garantendo loro soltanto le iscrizioni alle liste di collocamento. Il rapporto di lavoro è stato formalizzato in un contratto di lavoro con un salario regolare: a esso si è collegata la regolarizzazione contributiva, l'assistenza sanitaria, e un contesto di sicurezza, perché a ciascuno sono stati effettuati i rilievi fotodattiloscopici. Stato che hanno collaborato per la riuscita di questa operazione, possiamo dire che la regolarizzazione è alle nostre spalle: su 705 mila domande presentate i procedimenti conclusi sono circa 640 mila; la stragrande maggioranza si riferiscono a contratti già definiti, mentre una esigua minoranza di persone che hanno perso il lavoro hanno avuto il permesso di soggiorno temporaneo per trovarne un altro. Le istanze respinte per le ragioni più varie sono una percentuale ridottissima rispetto all'insieme: siamo all'incirca sui 25 mila rigetti. Tutto questo è stato fatto in un anno. L'ultima sanatoria era durata due anni e mezzo con 250 mila domande, lasciando una coda di 35 mila pratiche inevase; l'attuale regolarizzazione, con un carico di 705 mila domande e con un lavoro molto più impegnativo, si è conclusa in un anno. La regolarizzazione, inoltre, ha riguardato chi aveva un posto di lavoro, non le loro famiglie: si pone il problema dei ricongiungimenti familiari, che saranno più o meno ampli in base al nucleo familiare di ciascun lavoratore.

E' necessario continuare sulla strada degli accordi bilaterali, e ottenere un livello di coinvolgimento più ampio dei Paesi di provenienza o di transito. Queste disposizioni sono attuate, considerando che con l'immigrazione avremo a che fare non solo nei prossimi anni, ma nei prossimi decenni, e che le modalità di approccio sono non quelle

di un insieme di fotografie istantanee, ma quelle di un lungometraggio. Sono stati approvati due regolamenti, relativi all'inserimento di elementi biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno, mentre un terzo provvedimento sui passaporti è in via di elaborazione, e si è concordato di adottare le impronte digitali e il riconoscimento facciale con parametri di base. Sono stati fatti dei passi in avanti sulla gestione integrata delle frontiere esterne con l'attivazione di una Common Unit composta dagli esperti delle frontiere; sono stati definiti anche i nuovi centri per il coordinamento del programma operativo per il controllo delle frontiere marittime proposto dall'Italia. Sull'asilo, la presidenza italiana ha consentito di ridurre le riserve sul testo originariamente proposto da 239 a 37: gran parte del lavoro è stato svolto, e l'auspicio è che entro il maggio del 2004 (questa era la scadenza posta dal Consiglio di Tampere) tali direttive possano essere varate. Al di là del formale rispetto delle scadenze, le direttive sull'asilo sono importantissime per una ragione oggettiva e sostanziale: l'Europa continua ad essere guardata come meta di tanti perseguitati a vario titolo, e quindi è indispensabile avere strumenti giuridici per discernere la persecuzione effettiva da quella virtuale o evocata in chiave strumentale; il singolo Stato dell'Unione può ben dotarsi di una legislazione sull'asilo, ma non sarà mai una legislazione perfettamente sovrapponibile a quella di uno Stato europeo confinante, e in questa materia sarebbe negativo consolidare sistemi giuridici diversi, perché dalla differenza dei sistemi può derivare una diversità dei luoghi prescelti quanto a destinazione. L'omogeneità dal punto di vista giuridico è indispensabile perché da parte dell'Europa ci sia una risposta univoca rispetto a questo tipo di esigenza.

Sul contrasto all'immigrazione clandestina sono state approvate due decisioni importanti, che facilitano la collaborazione degli Stati membri sia quanto all'espulsione sia nell'organizzazione di voli congiunti per il rimpatrio dei clandestini. E' stato approvato il regolamento sulla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione; un importante accordo è stato raggiunto anche sulla direttiva per il rilascio del permesso di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani che collaborano con le autorità competenti. La Conferenza dei Ministri dell'Interno sul dialogo religioso, che si è svolta a Roma il 30 e 31 ottobre, che ha portato all'approvazione di una dichiarazione sul dialogo interreligioso: è un elemento che va nella direzione della integrazione, e quindi di una politica di immigrazione più seria, più

organica, e di prospettiva. L'Italia può essere ben orgogliosa di aver promosso attraverso il nostro Ministro dell'intemo una iniziativa così importante, che ha avuto, anche simbolicamente, passaggi molto efficaci, a cominciare dalla udienza del Santo Padre.

Accordi particolari tra Italia e Stati confinanti

Nel quadro di riferimento dei flussi migratori tra Stati, non si può sottacere come, accanto ai processi che hanno portato alla costituzione dell'Unione europea, rimangono presenti le frontiere nazionali e che, comunque, l'Italia sia interessata alla presenza, sul proprio territorio geografico, di ben due Stati (Città del Vaticano e Repubblica di San Marino) che non sono parte dell'Unione europea e che abbia confini terrestri con la Svizzera e la Slovenia e che solo l'ultimo di questi Stati sia in predicato per l'ingresso nell'Unione. Per il resto , i confini terrestri dell'Italia riguardano Paesi dell'Unione europea. Per i fenomeni migratori all'interno dell'Unione europea, non si può dimenticare come la libertà di circolazione delle persone o, meglio, dei lavoratori sia regolata dagli articoli da 39 a 48 del Trattato istitutivo dell'Unione e le relative procedure definite con direttive, che l'Italia ha variamente recepito, tanto che ha provveduto alla stesura di apposito testo unico, il d.P.R. 18 gennaio 2002, n.54.

Città del Vaticano

La fonte principale della regolazione dei rapporti con la Citta' del Vaticano e' data dal Trattato tra la Santa Sede e l'Italia (eseguito con 1.27 maggio 1929,n.810) fatto a Roma l'l 1 febbraio 1929. Non mi dilungo sull'argomento , perché esula dal "nocciolo" del nostro tema sugli immigrati.

Repubblica di San Marino

Con la Repubblica di San Marino l'Italia ha relazioni preferenziali, che si fondano principalmente sulla Convenzione di amicizia e di buon vicinato, firmata a Roma il 31 marzo 1939 e ratificata con 1.6 giugno 1939,n. 1320.

Svizzera

La Svizzera ha relazioni frequenti e strette con l'Italia ed e' stata variamente interessata ad un'emigrazione di cittadini italiani in quel Paese, cosa che ha generato una serie di accordi, prevalentemente bilaterali, in materia di ingresso, di soggiorno e di svolgimento di attività lavorativa, alcuni dei quali sono stati nel tempo interessati da una

sorta di dilatazione con lo stabilimento di relazioni anche nell'ambito della Comunità europea.

Slovenia

Anche con la Repubblica di Slovenia e' stato stipulato un Accordo "bilaterale" tra le Comunita' europee e tale Paese volto ad istituire un'associazione tra le Parti, Accordo fatto a Lussemburgo il 10 giugno 1996.Tra le altre cose, l'accordo prevede (art.57) che nessuna sua disposizione impedisca alle Parti di applicare le rispettive leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, lavoro,ecc. con la conseguenza che le norme del testo unico approvato con d.lgs.25 luglio 1998, n. 286 non trovano deroghe nei riguardi della Repubblica Slovena, i cui cittadini sono soggetti alle comuni regole in materia d'ingresso e di soggiorno che si applicano nei confronti di tutti i cittadini di Paesi che non sono membri dell'Unione Europea.

Accordo tra l'Italia e l'Albania per il controllo e il contenimento in mare degli espatri clandestini.

La cooperazione italiana con il dirimpettaio adriatico - che rappresenta tuttora il principale canal di immigrazione clandestina verso l'Italia - ha infatti caratteristiche strutturalmente diverse dai rapporti con gli altri Paesi citati. Nel caso albanese, la strategia di controllo migratorio sviluppata dall'Italia negli ultimi anni attribuisce- per ovvie ragioni geografiche e politiche - importanza decisiva alle attività di controllo e prevenzione dei flussi illegali svolte sul suolo e nelle acque territoriali albanesi. Questa linea d'azione e' costantemente rafforzata, in occasione dei numerosi incontri che si svolgono tra esponenti di governo dei due Paesi. Si e' potenziato la Missione Interforze italiana, già da tempo presente in Albania, nuove modalità di collaborazione operativa, non limitate alle acque territoriali, bensì estese alle zone di terra.

Una prima forma di collaborazione tra l'Italia e l'Albania in materia di anti-immigrazione era già stata definita con l'Accordo del 26 agosto 1991 che, nel prevedere un piano di aiuti alimentari in territorio albanese (messo in atto con l'operazione "Pellicano"), stabiliva anche una cooperazione tra i due Paesi per stroncare sul nascere, in acque territoriali albanesi, il fenomeno dell'immigrazione illegale via mare verso le coste italiane. La formula prescelta a questo fine era quella di demandare alle Unita' italiane (costituite da naviglio dei Corpi delle Capitanerie di Porto e della Guardia di

Finanza sotto il controllo operativo della Marina Militare che aveva istituito, per l'esigenza, un apposito Gruppo Navale) la vigilanza in acque territoriali albanesi.

L'Albania non abdicava tuttavia ad alcun diritto sovrano nelle zone di propria giurisdizione, ma accettava soltanto, su base consensuale, che i mezzi dei Corpi di Polizia italiana fornissero sostegno operativo alla propria Autorità marittima, essendo escluso un loro intervento autonomo, o in caso di azioni coercitive di interdizione. L'uso della forza per impedire gli espatri illegali era dunque condizionato alla decisione delle Autorità albanesi, tranne che le Unità italiane fossero state costrette a farvi ricorso per legittima difesa. La presenza a bordo delle Unità italiane di militari albanesi aventi il compito di intimare l'alt alle imbarcazioni con clandestini assicurava la copertura giuridica all'azione del nostro Paese. Nulla veniva invece detto in tale Accordo del 1991 circa i poteri esercitabili in acque internazionali dalle Navi da Guerra della Marina Militare dislocate nel Canale d'Otranto per completare l'opera svolta nella fascia costiera albanese dal naviglio della Capitaneria di Porto e della Guardia di Finanza. Il dispositivo di sorveglianza adottato allo scopo in acque internazionali prevedeva tuttavia che le Unità d'altura della Marina Militare potessero effettuare azioni di dissuasione nei confronti dei battelli impegnati nel trasporto di profughi facendo anche ricorso ad "intimazioni o manovre cinematiche di dissuasione". La legittimazione per lo svolgimento di tali azioni veniva individuata nell'intesa politica raggiunta tra i due Paesi, in mancanza di una norma internazionale in materia di repressione del traffico marittimo di clandestini che autorizzasse l'intervento coercitivo di Stati terzi.

L'intesa Italia -Libia

Il 3 luglio 2003 il Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu, a Tripoli sigla un accordo con la Libia : l'Italia si impegna a fornire assistenza tecnica per arginare l'immigrazione. Il Governo libico ha chiesto all'Italia soldi, mezzi e hi-tech. Una commissione tecnica ha preparato la lista: elicotteri, binocoli, radar . Ma c'e' il problema dell'embargo con l'UE. Una trattativa con i libici, l'altra con 1 partner dell'Unione Europea.

Si muove su due binari paralleli il lavoro che si sta' svolgendo con un unico obiettivo: far sospendere o quantomeno ammorbidire l'embargo che impedisce di fornire al Governo di Tripoli i mezzi necessari per pattugliare le proprie coste e

impedire una nuova ondata dì sbarchi. Pur salvaguardando la sovranità nazionale, il nostro Paese si impegnò a cooperare con le forze dell'ordine locali inviando sul posto funzionari specializzati nel contrasto all'immigrazione clandestina, soprattutto per quel che riguarda i confini con i Paesi dell'Africa subsahariana. Dal Ciad , dalla Somalia, dal Sudan, dall'Eritrea giungono infatti gruppi di disperati i che tentano di superare gli sbarramenti e raggiungere un luogo dove imbarcarsi. Secondo i nostri Servizi di Sicurezza, oltre un milione e mezzo di persone aspettano di partire. In mancanza di risultati concreti, la Libia possa avere allentato i controlli in alcuni porti. Controllare deserto e frontiere marine senza gli strumenti tecnici adatti e' un'impresa al limite dell'impossibile.

Accordi entrati in vigore, accordi firmati, accordi da stipulare

Date degli accordi e relativi Paesi

1994 Polonia, 1997 Georgia Negoziato, concluso Malta, 1997 Slovenia, 1998 Marocco, negoziato concluso Pakistan, 1997 FYR Macedonia, 1999 Grecia, negoziati in corso Ucraina, 1997 Lettonia, 1999 Spagna, negoziati in corso Senegal, 1998 Romania, 2000 Algeria, negoziati in corso Egitto, 1998 Austria, 2000 Nigeria, negoziati in corso Filippine, 1998 Croazia, negoziato in corso Sri Lanka, 1998 Albania, contatti India, 1998 Jugoslavia, contatti Bangladesh, 1998 Tunisia, contatti Cina, 1998 Ungheria, contatti Moldavia, 1998 Lituania, contatti Turchia, 1998 Bulgaria, contatti Ghana, 1999 Francia,1999 Estonia, 1999 Slovacchia, 2000 Svizzera.

Il bilancio di questo primo periodo di applicazione della nuova legge sull'immigrazione rafforza il convincimento che efficaci risultati in materia di regolamentazione dei flussi possono essere conseguiti unicamente attraverso uno stretto e costante dialogo con i Paesi di provenienza degli immigrati che da un canto consentano di contrastare efficacemente l'immigrazione illegale e dall'altra possano favorire percorsi regolari di ingresso e soggiorno degli stranieri, ed un ampliamento delle possibilità di accesso al mercato del lavoro nazionale.

Va del resto registrata una crescente consapevolezza da parte delle Autorità di molti Paesi di immigrazione di come flussi incontrollati siano incompatibili con obiettivi di

accessi programmati e di reale integrazione degli immigrati, con la progressione dei loro diritti e finiscano in ultima analisi per nuocere - alimentando fenomeni di razzismo - alle collettività straniere regolarmente soggiornanti. In altri termini ad un serio ed effettivo sforzo dei Paesi di emigrazione per ciò che attiene al controllo dei flussi ed alla riammissione dei clandestini dovranno corrispondere analoghi impegni da parte nostra in campo economico e, di sostegno allo sviluppo nonché accordi di sicurezza sociale ed intese nel campo del lavoro e della collocazione della mano d'opera. Tali accordi, che dovrebbero coinvolgere anche le imprese italiane nei diversi settori produttivi, potrebbero imperniarsi su attività di selezione di risorse umane, di formazione professionale, di elaborazione di dati concernenti le esigenze del mercato del lavoro italiano, con particolare riguardo ai trend della domanda di manodopera straniera suddivisa per regioni o distretti industriali. Alla definizione degli accordi potrebbero essere chiamate a partecipare anche Organizzazioni internazionali specializzate quali l'OIM e FOIL.

Il soddisfacente livello di collaborazione con le Autorità tunisine \per la gestione dei flussi migratori, dopo le difficoltà e le tensioni registratesi in passato a causa dei continui sbarchi sulle nostre costo di clandestini provenienti dalla Tunisia, e che ha prodotto significativi risultati anche per quanto attiene alla selezione di lavoratori ai fini del loro inserimento in Italia attraverso l'anagrafe informatizzata, deve essere considerato come un modello di cooperazione integrata in campo socio-migratorio che, laddove andrebbe riprodotta anche in altri contesti. Essa infatti, coinvolgendo fortemente le Autorità locali, le responsabilizza ad adoperarsi per una selezione efficace dei propri lavoratori e, in parallelo, per un potenziamento dei controlli di frontiera.

L'altro modello a cui guardare può essere senz'altro quello dell'Albania dove tale collaborazione si è tuttavia realizzata attraverso l'intervento di un organismo internazionale cui è stata affidato il compito di selezionare la mano d'opera.

Le priorità della politica di Cooperazione allo sviluppo, fissate annualmente con la presentazione della Relazione Previsionale e Programmatica, individuano obiettivi di tipo settoriale, quali la lotta alla povertà, lo sviluppo della piccola e media imprenditoria, lo sviluppo sostenibile e geografico, come lo sviluppo dei Paesi della regione dei Balcani e del Bacino del Mediterraneo. L'azione della Cooperazione italiana, orientando la propria attività allo stimolo verso lo sviluppo economico e sociale

dei Paesi beneficiari, contribuisce a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e le sue attività sono, pertanto, idonee a produrre nel tempo una riduzione della pressione migratoria. Rimuovere le cause della povertà sollecitando le potenzialità e le capacità produttive endogene del Paese significa infatti fornire nuove possibilità di lavoro tali da disincentivare - anche se con processi di medio/lungo periodo - le popolazioni dall'abbandonare le loro regioni per cercare altrove concrete possibilità lavorative. La povertà estrema, la cui riduzione del 50% entro il 2015 rappresenta il primo degli obiettivi che si è posta la comunità internazionale dei donatori in sede OCSE - DAC e che è ovviamente perseguita prioritariamente anche dall'Italia, presenta infatti un evidente nesso con i fenomeni migratori.

Particolare rilievo assumono i programmi di cooperazione allo sviluppo attuati nel corso degli ultimi anni nelle aree prioritarie per l'Italia sotto il profilo migratorio - Balcani e Paesi del Maghreb - in particolare nei settori della formazione professionale, dell'agevolazione del lavoro autonomo, della promozione dello sviluppo locale e lo sviluppo di infrastrutture sociali.

Nel settore della piccola e media imprenditorialità numerosi sono stati poi i progetti della Cooperazione italiana attraverso il finanziamento di linee di credito in Tunisia, in particolare nei settori dell'industria, dell'agricoltura e della pesca , in Algeria, per far fronte all'esigenza di fornire un concreto sostegno in termini di attrezzature alla PMI, che in questo Paese conta migliaia di ragioni sociali quasi interamente private ma non gode di particolari benefici ed agevolazioni da parte dello Stato ed in Marocco, nel settore del commercio, dell'artigianato, delle banche e del turismo e a favore della costituzione di una unità di assistenza tecnica all'interno dell'amministrazione marocchina competente in materia di sviluppo industriale. La cornice entro la quale si proietta l'attività della Cooperazione italiana nei Paesi del Nordafrica è altresì rappresentata dagli obiettivi di modernizzare l'agricoltura e potenziare l'industria sviluppando in particolare le potenzialità offerte in quel Paese in quei settori sui quali conviene concentrare gli sforzi per raggiungere un incremento dello sviluppo socioeconomico e, dunque, per conseguenza una riduzione dei flussi migratori.

Nell'area dei Balcani a partire dall'anno 2000 sono state avviate le attività previste nel quadro del "Rapid Response for Reconstruction and Development" in Kosovo. Forte attenzione è rivolta, e lo sarà anche per il futuro, al settore della formazione

professionale, proseguendo negli impegni già assunti in questo settore.. Importante in questo ambito è inoltre il coinvolgimento delle Regioni ed Enti locali impegnati in progetti di cooperazione decentrata (programma di sviluppo umano a livello locale da attuarsi fra il Governatorato di Gafsa e le Regioni italiane o europee e fra le Delegazioni del Governatorato e le città e le province italiane ed europee interessate)

La Tunisia rappresenta certamente uno dei principali beneficiari di tali iniziative orientate alla formazione professionale giovanile attraverso corsi teorici e pratici anche in vista del loro inserimento presso aziende italiane e tunisine, mentre in Albania sono già avviate le attività del progetto di formazione tecnico-professionale per i giovani di Tirana e quelle attinenti il programma di sviluppo della formazione professionale a Scutari.

Il Marocco è un altro dei Paesi ai quali in questo momento la Cooperazione italiana guarda in termini di stretto raccordo tra le politiche migratorie e gli interventi a sostegno dell'economia di alcune regioni e di formazione professionale.

L'intervento della Cooperazione allo Sviluppo si avvarrà sempre più di quegli Organismi quali ad esempio VOIL VOIM che hanno maturato significative esperienze in questo settore. Già ora sono in corso alcune iniziative che riguardano direttamente il fenomeno migratorio come quella per la valorizzazione delle dinamiche migratorie attuali e future per lo sviluppo nazionale dei Paesi del Maghreb. Il fine che ci si prefigge rafforzando le sinergie con gli organismi specializzati è sempre orientata al potenziamento delle capacità di alcuni Paesi come Algeria, Marocco e Tunisia per ottimizzare il potenziale di sviluppo economico e sociale interno connesso alla gestione delle dinamiche migratorie nella regione del Mediterraneo. L'attività di cooperazione proseguirà in questa azione di identificazione delle aree a più forte pressione migratoria verso il nostro Paese, e particolarmente delle aree rurali caratterizzate da forti spinte migratorie, per sostenere la capacità potenziale di sviluppo di joint-ventures con imprese italiane, all'impatto di eventuali schemi di micro-credito.

In Egitto, Paese cui la Cooperazione italiana guarda con sensibile attenzione, sono in fase di realizzazione due iniziative ("Sistema integrato per la gestione delle informazioni sull'emigrazione", e il "Programma di informazione sull'emigrazione) proprio con l'intento esplicito di agire sulle dinamiche del fenomeno migratorio anche attraverso attività di informazione.

Al fine di rendere più efficace l'azione di cooperazione mirante alla riduzione della pressione migratoria la Cooperazione italiana si orienta altresì verso la realizzazione di progetti di ricerca che hanno lo scopo di verificare le diverse cause che possono spingere all'emigrazione, nonché valutare quali siano le ricadute dell'emigrazione nei contesti di origine e quali siano 1 processi di inserimento sperimentati dall'immigrato in Italia.

Altro settore di prioritaria importanza verso il quale già da tempo sono concentrati gli sforzi della Cooperazione italiana anche con lo scopo precipuo di veder ridotta la pressione migratoria è quello dell'assistenza ai profughi ed ai rifugiati provenienti dalla zone interessate da conflitti, naturalmente in stretto raccordo che gli organismi internazionali, in particolare l'UNHCR.

L'area balcanica, in particolare la regione del Kosovo, continuerà ad essere una delle zone di destinazione di tali interventi, ma anche quelle regioni dell'Africa interessate in tempi recenti da conflitti bellici che hanno inciso pesantemente nel tessuto socioeconomico dei Paesi coinvolti.

Attenzione in tali contesti viene anche riservata alla operazioni di rimpatrio che rappresentano il primo passo per la ricostituzione di tali contesti..

Anche i programmi di reinserimento degli emigrati al momento del loro ritorno nel Paese di origine saranno oggetto di finanziamenti da parte della nostra Cooperazione anche sulla scia di quanto già in essere per esempio nel caso del Programma di formazione e microcrediti per gli emigrati di ritorno in Egitto, progetto di prossima approvazione e del Programma di reinserimento sociale delle persone che rientrano in Nigeria.

Tendenze nelle politiche migratorie di altri Paesi

L'evoluzione in atto nel mercato del lavoro, in relazione ai trend demografici ed alla favorevole fase congiunturale attraversata da alcuni settori produttivi, influisce oggi sull'elaborazione e sull'attuazione delle politiche migratorie di molti Paesi occidentali.

Posizioni di blocco dei nuovi ingressi cedono così progressivamente il passo ad una sempre più diffusa consapevolezza che i flussi migratori, purché adeguatamente governati attraverso l'elaborazione di una politica di "gestione", costituiscono soprattutto una risorsa.

Il rapporto tra la crescita economica ed una politica di gestione dei flussi migratori è stato d'altronde già sperimentato a partire dal secolo scorso, come dimostra la storia economica e sociale di Paesi "nuovi" come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e alcuni Paesi dell'America Latina. La tendenza attuale si differenzia però dalla tradizionale politica atta ad attrarre manodopera a basso costo per la crescita di settori a basso livello di tecnologia. La struttura e le esigenze del sistema produttivo di molti Paesi occidentali richiedono infatti di poter disporre di manodopera qualificata, soprattutto da destinare a settori ad alta tecnologia, difficilmente reperibile sui mercati del lavoro nazionali. La carenza di manodopera qualificata, problema che in prospettiva sarà acuito dalle attuali tendenze demografiche, e rispetto al quale i sistemi formativi nazionali stentano a fornire adeguate risorse, è insomma alla base della politica di cauta apertura adottata da molti governi in materia migratoria.

Emblematico, a questo proposito, è il caso del Regno Unito. Rispetto alla sostanziale chiusura delle frontiere (con l'eccezione dei cittadini UE e dei rifugiati), disposta nel 1971, il governo britannico si è recentemente mostrato incline ad adottare una politica dell'immigrazione "orientata al mercato", sulla scorta delle misure già approvate in materia di attività economiche intraprese da cittadini stranieri e permessi di lavoro a favore di studenti provenienti dall'estero. In particolare, è all'esame la possibilità di limitare le restrizioni in materia di assunzioni di cittadini stranieri attualmente imposte ai datori di lavoro.

Anche in Germania è in corso un intenso dibattito sull'immigrazione e sulla possibilità di introdurre per la prima volta in quel Paese un vero e proprio strumento normativo che affronti la materia nella sua globalità. Il governo ha già deciso di attuare una contenuta apertura, in particolare concedendo 20 mila nuovi permessi dì soggiorno ad operatori qualificati del settore informatico. Di dimensioni molto maggiori le aperture disposte da Paesi caratterizzati storicamente dai maggiori flussi immigratori. La crescente domanda di molti settori produttivi statunitensi di manodopera qualificata ha spinto il governo di Washington a disporre un incremento delle quote annuali di immigrazione. Nel maggio scorso è stato disposto un aumento di 200 mila unità della quota di ingressi per lavoratori qualificati nell'industria ad alta tecnologia, con un incremento superiore all'85%. L'Amministrazione americana ha così confermato di

vedere nell'accesso al mercato del lavoro internazionale un fattore essenziale per il mantenimento della competitività del sistema produttivo statunitense a livello mondiale.

La percezione che gli Stati Uniti possano aver alleviato la loro carenza di manodopera qualificata attraverso una politica di gestione dei flussi migratori ha spinto altri Paesi ad intraprendere la stessa strada, tanto da generare una sorta di concorrenza nell'attrarre i lavoratori stranieri qualificati, offrendo loro sempre migliori opportunità formative e professionali. Il Canada ha ad esempio deciso di liberalizzare l'accesso di lavoratori stranieri dei settori ad alta tecnologia, mentre l'Australia ha varato un nuovo sistema di visti temporanei destinati allo stesso tipo di immigrati.

La tendenza a favorire l'immigrazione di lavoratori qualificati, tendenza già in atto anche in Italia, e che nel nostro Paese dovrà essere coerentemente sostenuta parallelamente alla modernizzazione e all'evoluzione tecnologica di molti settori produttivi, è d'altro canto di notevole interesse anche per i Paesi di origine dei flussi migratori. La connessione tra il fenomeno migratorio e lo sviluppo economico e sociale di questi ultimi Paesi è sempre più all'attenzione dei governi dei PVS, delle agenzie per la cooperazione allo sviluppo, degli organismi internazionali che si occupano di migrazioni. Le "migrazioni di ritorno", adeguatamente favorite da specifici programmi di cooperazione (già avviati, in particolare, per alcuni Paesi dell'area balcanica e dell'Africa subsahariana) e sostenute da una legislazione adeguata, possono costituire lo strumento attraverso il quale le conoscenze tecniche, la formazione professionale ed anche le risorse finanziarie acquisite dal lavoratori provenienti dai PVS nella loro permanenza nei Paesi più sviluppati possono essere messe a disposizione dello sviluppo economico e sociale dei Paesi d'origine.

Il governo ha varato il decreto flussi per il 2004 e ha deciso di premiare i Paesi che hanno collaborato con l'Italia nella lotta all'immigrazione clandestina. Sono 79.000 gli stranieri con lavoro autonomo o subordinato che potranno varcare i confini con regolare permesso. Tra loro, 50.000 sono stagionali e 29.000 fissi. Sono 20.000 i posti riservati a chi ha firmato patti di cooperazione e riammissione con il nostro Paese.

Di questi 3.000 vanno all'Albania (97) e altrettanti alla Tunisia, 2.500 al Marocco, 2.000 alla Nigeria, 1.500 rispettivamente all'Egitto, alla Moldavia, allo Sry Lanka e al Bangladesh, 1.000 al Pakistan e altri 2.500 restano a disposizione in modo che si possa favorire la firma di altri trattati. La politica delle quote privilegiate viene ritenuta

indispensabile per bloccare gli ingressi illegali. Piu' volte, in sede europea, il ministro dell'Intemo Giuseppe Pisanu ha sollecitato l'approvazione di una normativa che obblighi tutti gli Stati dell'Unione a prevedere l'ammissione di un numero fisso di extracomunitari. La risposta piu' importante che si possa dare in materia di accordi con i Paesi terzi - secondo il Ministro Pisanu ~ sono le quote. Seguendo questa linea si e' ridotto a zero l'immigrazione da Albania e Sri Lanka colpendo organizzazioni criminali che sfruttavano spietatamente il traffico di esseri umani. I lavoratori stagionali saranno impiegati per la maggior parte nel settore agricolo e nelle aziende del Nord Est . In attesa del regolamento definitivo per l'attuazione della legge Bossi-Fini, la Corte Costituzionale ha dichiarato legittimo l'articolo che punisce con l'arresto da 6 mesi a un anno lo straniero che viola l'ordine di allontanamento impartito dal questore. Nelle motivazioni Giovanni Maria Flick sottolinea che la nonna persegue l'obiettivo di rimuovere situazioni di illiceita' o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato.

E' possibile governare le migrazioni, operando con intelligenza e umanità su scala nazionale e continentale, incanalandole in due direzioni ben distinte:

- Casa e lavoro: trasformare l'immigrazione regolare in una risorsa positiva per l'economia dello Stato che la subisce, governando e regolando i flussi secondo le reali possibilità di accoglienza che il Paese ricevente è in grado di offrire.

- La "tratta degli schiavi" dei tempi moderni: combattere con mezzi adeguati, anche drastici se necessario, l'immigrazione irregolare, cioè clandestina, sapendo che si tratta pur sempre di un male da prevenire e da sanare e che in gioco ci sono le vite di esseri umani.

Azioni e interventi sul piano internazionale

Il carattere globale del fenomeno migratorio riflesso anche del processo di integrazione e di liberalizzazione dei mercati - sollecita necessariamente un'ampia ed incisiva cooperazione internazionale ai fini della sua regolamentazione. Le questioni migratorie hanno pertanto assunto e manterranno anche in futuro rilevanza sempre maggiore nel quadro d'insieme della politica estera italiana, specie nei rapporti con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori diretti verso il nostro territorio. L'azione del Governo si è sin qui dispiegata e continuerà a svilupparsi lungo una

triplice direttrice. In ambito Unione Europea il coordinamento delle politiche migratorie dovrà essere sempre più stretto ed approfondito. Il Trattato di Amsterdam e successivamente il vertice di Tampere hanno ribadito l'esigenza di una politica comune in materia di asilo e di immigrazione nonché di un efficace collegamento tra politica migratoria e politica estera. Nei rapporti bilaterali, dove più frequente è la contrapposizione tra Paesi di origine e Paesi di destinazione degli immigrati, occorrerà proseguire nella politica di collaborazione - di cui vanno sottolineati i non pochi risultati positivi conseguiti - inquadrando i rapporti stessi in una prospettiva equilibrata basati su interventi congiunti e su forme efficaci di assistenza diretta e di cooperazione, in particolare con i Paesi prospicienti le nostre coste, i quali rappresentano il punto di origine o di transito dei più consistenti movimenti migratori verso l'Europa. Sul piano multilaterale le questioni migratorie hanno assunto forte rilevanza, specie in ambito Nazioni Unite, dove con più forza è stata avvertita l'esigenza di una risposta incisiva e globale alla sfida posta dai fenomeni migratori. Occorrerà soprattutto adoperarsi affinché i protocolli sulla tratta di esseri umani e sul traffico di migranti, annessi alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato trans-nazionale ed alla cui finalizzazione il nostro Paese ha fornito un importante contributo, possano trovare piena applicazione. E' evidente come in materia migratoria l'azione internazionale e quella condotta sul piano interno siano complementari l'una all'altra. L'attuazione di una politica migratoria, tesa a favorire l'integrazione degli immigrati regolari non può infatti prescindere da un'attività di rigoroso contrasto dei flussi illegali, che a sua volta postula un'articolata e costruttiva cooperazione con 1 Paesi di provenienza degli immigrati.

3 – GEOGRAFIA DEI FLUSSI MIGRATORI

3.1 – Premessa

Nei paesi dell'UE si contano in media più di cinque stranieri ogni cento abitanti, mentre sul territorio della nostra penisola sono presenti meno di tre cittadini di origine non italiana ogni cento residenti. Il territorio dell'UE accoglie in complesso un po' meno di 20 milioni di persone di altra nazionalità, formando il secondo «polo migratorio» mondiale dopo gli Stati Uniti. In effetti, se si scorporano dal totale le migrazioni interne all'Unione, l'incidenza degli stranieri nell'insieme comunitario si riduce ad appena il 3,5%, cioè a circa 13 milioni di persone su 380. Altri vasti spazi dal popolamento più rado e più recente, come il Canada e l'Australia, ospitano, in termini relativi, molti più stranieri rispetto alla stessa Europa dei Quindici o agli Stati Uniti: in Australia, ad esempio, oltre un quinto della popolazione è formato da immigrati.

In Italia, su quasi 58 milioni di residenti, la popolazione straniera ammonta a circa un milione e mezzo, secondo il Ministero dell'Interno, 1.464.000 secondo le più recenti stime dell'Istat e 1.686.000 in base alle valutazioni della Caritas (le quali tengono conto anche dei minori e dei permessi di soggiorno non ancora registrati nel corso del 2001). Queste cifre non comprendono i profughi e gli immigrati cosiddetti «irregolari» o «clandestini», difficilmente censibili, che secondo fonti attendibili sarebbero valutabili a un quinto delle presenze ufficiali. Il tasso d'incidenza degli immigrati sulla popolazione italiana sarebbe, dunque, pari al 2,5% (2,9% per la stima più ampia). Questo valore può considerarsi «medio»: si colloca, infatti, in posizione intermedia, da una parte, rispetto a quei paesi in cui la presenza di cittadini stranieri è assai elevata, come il piccolissimo Lussemburgo (più di un abitante su tre è di origine straniera), l'Austria e la Germania (con circa il 9% di immigrati) o la circa 4 milioni) e la Gran Bretagna (con 2.200.000).

Sono molteplici le ragioni che intervengono a spiegare le differenze numeriche dei flussi di migranti nei vari paesi europei e a motivarne le origini e le modalità di concentrazione in particolari aree: chiamano in causa i precedenti legami coloniali o la posizione geografica, ma anche le dinamiche demografiche e i gradienti nello sviluppo. Così, ad esempio, la comunità più numerosa in Germania è quella di nazionalità turca

(comprendente anche cospicui gruppi di etnia curda), grazie anche ad accordi di reclutamento della mano d'opera stipulati con i governanti anatolici. In Francia, invece, sono i Maghrebini a essere maggioritari (dopo gli immigrati di origine portoghese), in quanto i territori nord-africani hanno mantenuto forti legami culturali, linguistici ed economici con la madrepatria, anche dopo l'indipendenza. Nel Regno Unito, infine, sono cospicuamente rappresentate le comunità originarie dei paesi del Commonwealth e nei Paesi Bassi dominano quelle di matrice asiatica un tempo soggette alla corona olandese.

Se quelli appena menzionati sono paesi che hanno alle spalle, con differenti modalità, almeno mezzo secolo di consistenti flussi d'immigrazione, sono gli Stati mediterranei dell'Unione che a partire dagli anni Ottanta del Novecento si affermano progressivamente come nuovi terminali e come luoghi di transito di correnti migratorie sempre più consistenti e composite. Queste correnti hanno fortemente modificato il quadro tradizionale delle dinamiche e delle traiettorie migratorie verso l'Europa, sia in termini quantitativi che in termini di partecipazione di nazionalità in precedenza poco o nulla importanti.

Le origini del flusso migratorio rivolto verso l'Italia risalgono a circa un trentennio or sono, quando il saldo migratorio ha invertito per la prima volta il suo storico segno negativo. Almeno per i primi anni, però, l'arrivo di stranieri veri e propri resta statisticamente «coperto» dal rientro di nutriti gruppi di nostri emigrati che hanno terminato il loro ciclo lavorativo all'estero (soprattutto in America Latina) o sono stati costretti al ritorno in patria dalla sfavorevole congiuntura sul mercato del lavoro europeo. Ancora alla fine degli anni Ottanta, i mutamenti nelle dinamiche dei flussi si presentavano rapidi e indecifrabili, mentre la presenza di immigrati sul territorio era frammentaria e appena percepibile.

Le analisi più recenti mostrano il delinearsi di tre maggiori componenti. S'individua, anzitutto una porzione crescente di stranieri che tende a stabilizzarsi, proponendo una dimensione sempre più stanziale e radicata nel territorio, in speciale modo in alcune regioni del Nord. Poi, in particolare per gli immigrati provenienti da paesi più vicini, come quelli del Nord-Africa e dell'Europa dell'Est, si segnala una mobilità di breve durata o di tipo stagionale. Infine, appare cospicua e sempre meno congiunturale la

corrente dei profughi e dei clandestini che approdano in Italia - soprattutto sulle coste meridionali - per chiedere asilo o transitare verso altre mete europee.

Sia pure con consistenze minori rispetto ad altri paesi dell'UE, anche per l'Italia le prime comunità straniere non europee sono state alimentate da ex-colonie (Etiopia-Eritrea e Somalia). Si trattava soprattutto di donne, addette al lavoro domestico, giunte spesso in Italia al seguito del rimpatrio delle famiglie italiane. Le storiche relazioni e la prossimità geografica fra la Sicilia e la Tunisia sono invece da porsi all'origine della presenza di pescatori tunisini nell'isola. E' a partire dalla seconda metà degli anni Settanta che si registrano i primi flussi di immigrati marocchini, i quali, impegnati generalmente nel commercio ambulante, prendono a soggiornare in Italia per alcuni mesi l'anno, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno e in alcune stazioni turistiche del Centro-Nord.

Negli anni Ottanta il fenomeno assume contorni assai diversi, tanto per la natura dei flussi che per la loro entità. Accanto al progressivo incremento di cittadini provenienti dal Nord-Africa (Marocco, Tunisia, Algeria e, in misura minore, Egitto), si registra l'arrivo di comunità originarie dell'Africa centro-occidentale (Senegal, Nigeria, Costa d'Avorio, Burkina Faso), del Sud America (in primo luogo Perù), del Sub-continente indiano (Sri-Lanka, India, Pakistan) e dell'Asia orientale (Cina e Filippine). Nel decennio successivo, con lo smantellamento del muro di Berlino e gli stravolgimenti politici che interessano i paesi dell'Europa centro-orientale e i Balcani, i flussi si accrescono di nuove componenti. Il dato più vistoso è rappresentato dal massiccio esodo albanese verso l'Italia, accompagnato dai cospicui ingressi di cittadini provenienti tanto dall'ex-Jugoslavia martoriata dalle guerre (Macedoni, Croati, Sloveni e, soprattutto, Bosniaci), quanto da diversi paesi dell'Est, in testa quelli candidati ad entrare in seno all'UE (Romania e Polonia): una migrazione quest'ultima facilitata in parte dal rilascio di visti d'ingresso di breve durata.

Attualmente sono oltre 180 le nazionalità presenti in Italia; di queste, però, solo una trentina supera la soglia di 10.000 individui. La spinta all'emigrazione riguarda in misura meno rilevante di quanto sarebbe dato attendersi i paesi più poveri del pianeta: va ribadito, infatti, che una quota consistente di stranieri soggiornanti nella penisola non proviene dai paesi in via di sviluppo o dai paesi della cosiddetta «economia in transizione» dell'Est europeo. Secondo le stime Caritas, su 1.686.000 presenze

straniere, circa il 10% sarebbe da ascriversi ai paesi dell'UE (184.000) e oltre il 3% al Nord America (61.000), senza contare le quote originarie di altri paesi industrializzati. Alla fine del 2000 al primo posto si pongono gli stranieri provenienti dal continente europeo (676.000), seguiti da quelli giunti dall'Africa (469.000), dall'Asia (337.000) e dalle Americhe (200.000). Il contingente di presenze nord-africane, a lungo prevalente, è stato sovrastato a partire dagli anni Novanta da quello originato dall'Europa dell'Est: grazie all'exploit degli arrivi albanesi e all'accentuarsi della presenza rumena, gli individui provenienti dell'Est rappresentano ora più di un quarto del totale degli immigrati sul nostro territorio. A questi flussi che muovono dai bacini migratori del Sud mediterraneo, dell'Est europeo e dei Balcani, incentivati innegabilmente anche dalla prossimità geografica, si sono progressivamente affiancate altre correnti generate da spazi molto più distanti. Infatti, il terzo maggiore polo di provenienza è oggi divenuto l'Asia orientale, dal momento che gli immigrati in arrivo da quella vasta regione (in particolare da Cina e Filippine) costituiscono ormai più del 10% degli stranieri presenti nella penisola.

La comunità più numerosa resta, comunque, quella marocchina: forte di 160.000 persone, si è raddoppiata nel corso dell'ultimo decennio, radicandosi e diffondendosi capillarmente sul territorio. In seguito all'esodo massiccio suscitato dal collasso politico ed economico del loro paese, gli Albanesi, che contavano appena 2.000 soggiornanti nel 1990, nel giro di pochissimi anni, e più precisamente dal 1996, sono saliti al secondo posto con circa 250.000 presenze. Assai distanziati seguono i Rumeni (con 109.000 unità), i Filippini (85.000) e i Cinesi (90.000), il cui numero, però, si è triplicato in solo dieci anni. Un discorso diverso meriterebbero gli Statunitensi, la cui presenza è di lunga data, per gran parte legata all'attività svolta presso le basi militari Nato: se ne contano circa 48.000. Nella posizioni di testa tra i paesi di origine vanno poi aggiunte la Tunisia, i cui flussi appaiono in via di contenimento, e la Jugoslavia: da ciascuna di queste aree provengono circa 40.000 individui.

Nell'estrema varietà delle provenienze continentali si riscontrano ancora sette paesi che superano le 30.000 presenze: Senegal e Egitto per l'Africa, Germania e Polonia per l'Europa, Sri Lanka e India per l'Asia e, infine, il Perù per l'America Latina. Oltre i 10.000 componenti si annovera, infine, un'altra quindicina di comunità: da quelle originarie della Svizzera e di alcuni membri dell'UE (come Francia, Regno Unito e

Spagna) a quelle dei paesi Africani (Nigeria, Ghana, Algeria), dagli immigrati del sub continente indiano (Bangladesh e Pakistan) e della diaspora ex Jugoslavia (Macedonia, Croazia, Bosnia-Erzgovina) ai cittadini provenienti dalla Russia, dal Brasile e dai Caraibi.

Il trend di crescita del periodo più recente è stato nell'insieme prossimo al 10% annuo. Sotto tale media sono rimaste alcune comunità, principalmente quelle originarie del continente africano insieme a quella filippina, che sembrano aver attenuato le spinte iniziali. Altri bacini di reclutamento, soprattutto quelli meno floridi del l'Europa orientale ancora in piena transizione economica e politica, il Vicino Oriente (Iraq e Turchia, con la preminenza di Curdi), l'India e la Cina, continuano ad alimentare gli arrivi a ritmi un po' più alti, mostrando una maggiore propensione - spesso di natura del tutto congiunturale - alla scelta migratoria verso l'Italia.

4 – IL RUOLO DEI GRUPPI CRIMINALI

La criminalità straniera non si esprime solo attraverso la commissione di alcuni tipi di reato, ma oggi ha assunto, per certi gruppi, le connotazioni peculiari tipiche della criminalità organizzata.

Il Paese è diventato, così, il terreno per l'insediamento e lo sviluppo di una molteplicità di forme malavitose, tutte riconducibili alle nostre mafie per alcuni elementi e, tuttavia, connotate da strutture organizzative, affiliative e strategiche diverse.

Lo scenario delinquenziale si è arricchito recentemente di un notevole numero di protagonisti. Ai trafficanti sudamericani, orientali, e mediorientali si sono andati ad aggiungere gli slavi, i russi, i nigeriani e gli albanesi. Ci sono gruppi potenti per le loro ricchezze e per le modalità operative particolarmente ricercate; altri, invece, traggono la loro forza dalla sola violenza, evidenziando così arretratezza organizzativa ed ingenuità operativa.

Il panorama del fenomeno della criminalità organizzata straniera, sotto il profilo territoriale, vede delle differenze importanti.

Le c.d. regioni a rischio, quali Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, sono sempre sotto lo stretto controllo territoriale delle tradizionali associazioni mafiose, le quali gestiscono direttamente le principali attività illecite.

I nuovi gruppi etnici sono presenti in queste regioni a rischio, invece, in specifici contesti geografici, come la costa adriatica per i sodalizi albanesi, ed in attività marginali, quali la gestione della prostituzione, oppure ad alto rischio, come il traffico e lo spaccio degli stupefacenti.

La situazione nelle regioni del centro – nord vede l'attenzione delle organizzazioni mafiose autoctone sempre più rivolta verso quelle attività criminali economico-finanziarie, come il riciclaggio di denaro sporco ed il suo reinvestimento. Tutto ciò ha comportato l'insediamento e il radicamento della criminalità straniera, trovando sufficiente spazio per attività criminali sempre più evolute, quali il traffico di stupefacenti, di armi, di autovetture rubate, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione, le rapine.

Altro carattere che distingue questa nuova malavita associata è il suo aspetto dinamico in termini di mobilità sul territorio tesa ad ottimizzare le possibilità di guadagno ed a sottrarsi più facilmente all'azione di prevenzione e contrasto.

Accanto alla criminalità organizzata italiana, mafiosa e non, hanno assunto, quindi, un ruolo sempre più importante i gruppi delinquenziali stranieri, costituiti su base etnica ed alimentati dal continuo flusso migratorio, attivi sia nelle grandi metropoli del centro nord che nelle aree rurali e metropolitane del sud.

Non si è più di fronte ad un tipo di crimine caratterizzato dalla semplicità nella commissione o dalla sua occasionalità, strettamente collegato alla contingenza della situazione in cui versano molti immigrati, bensì a fattispecie criminali che denunciano il superamento di questa elementarità nel comportamento, con una tensione verso una specializzazione criminale che è propria di un'evoluzione dello stesso criminale, non più sottoposto o manovale, ed in un certo senso straniero del mondo criminale, ma protagonista, con ambizioni e progetti ben precisi.

L'acquisizione di un'autonomia operativa, ed anche una collocazione stanziale, l'allargamento del proprio raggio d'azione dalle attività illecite marginali a quelle più complesse, richiedono la creazione di una identità personale come gruppo criminale, un'integrazione nel tessuto socio-criminale che, paradossalmente, non è avvenuta nella società civile, o se avvenuta, non con i risultati che certe comunità straniere hanno nel mondo criminale.

L'evidente salto di qualità di certe aggregazioni è stato favorito dall'incremento dell'immigrazione clandestina, che ha reso possibile l'infiltrazione nel territorio di affiliati a pericolose associazioni criminali straniere, interessate a costruire proiezioni delle organizzazioni operanti in madre patria.

Il traffico di esseri umani è indicato dagli organi istituzionali quale uno dei fattori responsabili della criminalità ed in particolare di quella organizzata e viceversa, l'aumento dei flussi migratori illegali è causato dall'ingresso delle associazioni criminali nel traffico stesso.

Non solo l'ingresso delle organizzazioni criminali in questa attività è determinante per l'affermarsi delle stesse, ma si sono aggiunti ulteriori elementi altrettanto importanti, quali i saldi rapporti, spesso familiari o, in alcuni casi, tribali, tra i

malavitosi ed i loro connazionali presenti sul territorio, ovvero il fatto che quest'ultimi vivano emarginati, e quindi più esposti a questi contatti.

In tale scenario si sviluppano quelle formazioni criminali che, superando l'iniziale dimensione di banda etnica a struttura embrionale — che permane per i maghrebini, i

rumeni, e gli slavi -, andando oltre la presenza pulviscolare sul territorio, assumono invece i caratteri di un soggetto più complesso ed articolato, e non limitato ai confini nazionali.

Accanto a questi gruppi si muovono i grandi gruppi criminali attivi a livello internazionale, come i cartelli colombiani, le triadi cinesi, la mafia russa.

Nel panorama della criminalità straniera i gruppi che più di altri preoccupano gli organi istituzionali sono gli albanesi, i nigeriani, i cinesi, ed, a vario titolo, i colombiani, i nord africani, ed i rumeni. Ognuno di queste consorterie malavitose presenta peculiarità differenti, ambiti territoriali e d'interesse diversi, tali da dover essere presi in considerazione individualmente.

Prima di passare ad esaminare le singole realtà, si ricordino brevemente i requisiti principali che un'associazione per delinquere deve possedere per essere ricondotta alle associazioni di tipo mafioso ex art. 416bis c.p., anziché nelle c.d. imprese criminali secondo quanto ha indicato e distinto la letteratura specialistica.

L'art. 416bis c.p. definisce l'associazione mafiosa "quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza d'intimidazione del vincolo associativo, e della condizione di assoggettamento e di omertà che né deriva, per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici, o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali."

Secondo la dottrina prevalente, in una prospettiva criminologia, sarà mafia l'associazione che:

- ha come finalità fondamentale, l'edificazione di un impero finanziario mediante la commissione di delitti di vario genere;

- ha una fisionomia associativa gerarchicamente strutturata, efficiente nell'ottenere obbedienza assoluta e omertà dei membri, attraverso l'intimidazione, il terrore e la certezza della punizione in caso di "sgarro";
- offre dei beni e dei servizi illegali;
- ha un'attività transnazionale e un'organizzazione multinazionale;
- accumula enormi quantità di denaro liquido;
- reinveste i capitali accumulati illecitamente in attività legali, soprattutto di tipo speculativo - finanziario, che influiscono sulla circolazione internazionale dei capitali;
- evidenzia una particolare capacità dei capi;
- possiede la capacità di conservare segretezza e riservatezza delle sue strutture, pur inserendosi in ogni piega sociale;
- ha il controllo e la sovranità economica su vaste porzioni di territorio nazionale, ottenuti attraverso imposizioni di racket e tangenti per gli appalti pubblici;
- è riscontrabile una coincidenza e/o collusione tra l'organizzazione criminale ed elementi del sistema del potere governativo ed economico, con capacità di influenzare le consultazioni elettorali, in vario modo.

Come ben si vedrà, non tutti questi caratteri sono riscontrabili nelle associazioni malavitose straniere, ma alcuni, e forse i più peculiari, sono propri anche di queste.

L'intento di costruire un impero finanziario per mezzo di attività illecite e l'offerta di attività illegali sono un comune denominatore tra le varie organizzazioni considerate, così come la fisionomia associativa gerarchicamente strutturata, unitamente all'obbedienza ed all'omertà ottenuta dai membri ed ai modi particolarmente violenti per ottenerle.

Il riciclaggio del denaro, provento di queste attività, ed uno stretto controllo criminale dell'area di attività ormai sono pratiche necessarie anche per i gruppi etnici operanti sul territorio italiano, come pure il monopolio della gestione di singole attività (si pensi ai sodalizi albanesi che controllano il mercato della droga e della prostituzione nel milanese).

Al momento i "requisiti mafiosi" che non ritroviamo nelle organizzazioni straniere riguardano i rapporti con lo Stato, ovvero la capacità di influenzare le campagne elettorali e gli appalti pubblici, con l'infiltrazione di propri affiliati negli apparati di governo.

D'altra parte ciò è facilmente spiegabile considerando che, nonostante la notevole integrazione nel tessuto criminale di queste formazioni, esse non hanno ancora raggiunto un livello di sofisticazione tale da operare anche in questi settori.

In senso opposto vengono definite le c.d. "imprese criminali", dove le modalità affiliative, le leggi interne, le eventuali punizioni, il modus operandi, l'eventuale violenza per ottenere obbedienza ed omertà dei propri membri sono elementi differenti da quanto sopra riscontrato per le associazioni di tipo mafioso.

Le differenze che distinguono questo modello da quello mafioso vengono indicate dal Ponti in alcuni punti:

- le imprese non si propongono di essere uno stato nello stato, oppure avere il controllo territoriale di parte del Paese;
- non hanno un reticolo di omertà, connivenze ed interessi con la popolazione;
- non sono in concorrenza con le organizzazioni mafiose, in quanto non interferiscono con i loro monopoli commerciali;
- non hanno sistematiche collusioni con il potere governativo e amministrativo;
- sono dirette, in molti casi, da soggetti al di sopra di ogni sospetto.

Il livello di coinvolgimento criminale di queste formazioni è dunque differente: risulta un profilo delinquenziale minore, comunque socialmente pericoloso, rispetto a quello mafioso.

Questi due modelli coesistono anche nell'eterogeneo panorama criminale straniero: alcuni gruppi hanno assunto la connotazione di associazioni di stampo mafioso, altre non sono riuscite a spiccare questo salto di qualità.

Questo ha influito sulla serietà con la quale le istituzioni hanno affrontato il problema della delinquenza organizzata etnica operante nel nostro paese.

In generale la Direzione Investigativa Antimafia ha iniziato a considerare con serietà di studi ed analisi il fenomeno della criminalità organizzata straniera già dal primo semestre del 1998. Analisi che, con il passare del tempo, ha preso corpo illustrando nello specifico le caratteristiche di ciascun gruppo, evidenziando quelli ritenuti i più attivi e pericolosi, nonché quelli che più di altri hanno subito variazioni qualitative e quantitative.

Il raggio d'azione di queste organizzazioni, dapprima limitato alla consumazione di reati contro il patrimonio, allo sfruttamento della prostituzione ed al favoreggiamento

dell'immigrazione clandestina, si rivolge ora ad attività più complesse che richiedono collegamenti a livello internazionale ed una certa integrazione socio-economica delle aree interessate.

E' .opportuno a questo punto voler sottolineare quali sono le strategie che il Dipartimento della Pubblica Sicurezza sta ponendo in essere per contrastare le economie illegali. Pur senza enfatizzare i risultati ottenuti nell'ultimo decennio, possiamo senz'altro affermare che si sono conseguiti notevoli successi in diversi settori della lotta al crimine organizzato. Pensiamo alla cattura dei tanti, pericolosi latitanti, ai sequestri di armi, all'attività antidroga o, ancora, all'individuazione e smantellamento di agguerrite ed articolate organizzazioni mafiose. In effetti, soprattutto dopo le stragi mafiose del '92 e del '93, gli strumenti messi a disposizione dal Legislatore per la Magistratura e le Forze di polizia si sono rivelati molto efficaci ed hanno consentito di realizzare un incisivo contrapporsi agli uomini della criminalità organizzata. Nel frattempo, però, gli scenari criminali, nazionali ed internazionali, sono mutati: il crimine organizzato si avvale oggi di tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e gestione dell'informazione. La natura internazionale del riciclaggio dei proventi illeciti, ad esempio, conferma che proprio tale attività criminale risulta maggiormente avvantaggiata e rivoluzionata dallo sviluppo della tecnologia informatica e di comunicazione. Non è un mistero che oggigiorno la criminalità organizzata sia una grave minaccia ai sistemi economici e finanziari di tutti gli Stati e debba pertanto essere contrastata efficacemente a livello internazionale affinché il processo di globalizzazione possa garantire una qualità di vita migliore, anche in termini di sicurezza. Soprattutto i gruppi criminali che operano su mercati transnazionali, infatti, presentano caratteristiche peculiari, quali la flessibilità e l'alto livello di organizzazione, che complicano il lavoro delle autorità di investigazione e di tutti quegli organi ed istituzioni deputati alla prevenzione e contrasto delle attività criminali. I criminali tendono a massimizzare le opportunità offerte nei mercati nazionali .o internazionali e minimizzare il rischio di essere identificati, arrestati e condannati, con il sequestro dei proventi delle loro attività criminali. Unanime è la convinzione che il futuro terreno di scontro tra le Istituzioni ed il crimine organizzato sarà sempre più costituito dal mondo delle informazioni. Altrettanto importanti sono quindi quelle tecnologie che consentono di confrontarsi alla pari con le organizzazioni

criminali operanti in contesti transnazionali. Dai trasferimenti informatici di moneta elettronica al c.d. *trading on line* - la possibilità cioè di negoziare valori mobiliari tramite Internet - gli strumenti che la tecnologia offre a tutti, quindi anche ai criminali, appaiono sempre più svincolati da qualsiasi forma di controllo da parte delle Istituzioni. Del resto, gli stessi sistemi economico-finanziari moderni, che offrono servizi di pagamento e credito particolarmente pratici, rapidi ed efficienti agli operatori e, in genere, alla clientela, sono altrettanto indispensabili al mondo del crimine che alimenta più agevolmente l'economia illegale. Le correlazioni tra economia illegale e mercati finanziari legali sono sempre più complesse, se è vero che ormai le organizzazioni criminali tendono, attraverso il denaro, ad inserire i loro uomini più preparati nel mondo dell'alta finanza. L'impresa mafiosa si trasforma: non è impegnata solo nella gestione di mercati illeciti, quali ad esempio le attività estorsive, ma opera sempre più massicciamente nella produzione di beni e servizi leciti, tramite prestanomi senza precedenti penali, così da infiltrarsi meglio nel mondo dell'economia legale. Esistono, di converso, anche imprese legittime che intraprendono cointeressenze o compartecipazioni con organizzazioni criminali e con i loro capitali. La massima attenzione va quindi riposta all'infiltrazione di sodalizi criminali nelle attività economiche legali. Si tratta, in generale, di investimenti in attività caratterizzate da situazioni di elevata rendita (commerciale all'ingrosso e al dettaglio, società immobiliari, servizi alle imprese ed alle famiglie). E' noto poi che l'inquinamento dei mercati nazionali e mondiali da parte del crimine interessa anche le più pericolose "reti" del terrorismo .internazionale. Il Parallelismo che ho inteso fare tra economia mafiosa, immigrazione clandestina ed economia terroristica è dato dal fatto che le fonti di approvvigionamento finanziario ed umano delle organizzazioni criminali mafiose così come quelle delle associazioni eversive sono rappresentate degli stessi traffici (droga, armi, tratta degli esseri umani, ecc...); il denaro "sporco", infatti, viene reimpiegato per finanziare non solo operazioni legittime, ma ulteriori attività illecite, anche di natura terroristica o sovversiva. I tempi appaiono quindi maturi per compiere un vero e proprio "salto di qualità" nei settori dell'intelligence criminale e dell'analisi strategica delle fenomenologie delinquenziali di carattere associativo. Occorre quindi incentrarsi sui proventi del crimine e sui diversificati, collegati settori di investimento, affinché l'auspicata aggressione alle associazioni criminali non rischi di rimanere una

dichiarazione di intenti priva di realistici riscontri operativi. È noto che il profitto economico rappresenta l'unica ragione di esistenza del crimine; aggredire i beni dei criminali significa indebolire la loro forza. Il problema è ovviamente come centrare questo obiettivo e con quali strumenti. L'impegno investigativo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza si sta attualmente concentrando sull'analisi delle capacità di penetrazione della criminalità, organizzata o di stampo terroristico, nel tessuto socioeconomico dei contesti locali in cui opera, svolta in gran parte con i proventi di attività illegittime e con le risorse umane dell'immigrazione clandestina. Pensiamo, ad esempio, al settore degli appalti pubblici dove, in particolare, verranno costantemente tenuti sotto vigilanza i grandi lavori in pericolo di infiltrazione criminale, nonché la connessa gestione e movimentazione del denaro pubblico. In un'ottica di deciso attacco alle risorse economiche del mondo del crimine, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza sta intensificando la sua azione anche nei confronti del riciclaggio, altro fondamentale versante di indagine finalizzato ad evitare pericolose alterazioni dei corretti meccanismi di funzionamento dei mercati nazionali ed esteri. L'esperienza sin qui maturata ha posto in evidenza che i capitali provenienti da operazioni illecite sono in grado di alterare il regime di libera concorrenza ed il sistema creditizio, con gravi danni alle componenti sane dell'economia, di alimentare iniziative economiche del tutto svincolate da armonici processi istituzionali di pianificazione e sviluppo e, conseguentemente, di incidere anche sulla sicurezza e stabilità economica degli Stati e della Comunità internazionale. La risposta e, quindi, l'azione di contrasto, non può essere lasciata ai singoli Governi nazionali, ma va semmai concertata ed attuata nei più ampi e fattivi contesti internazionali. In tal senso, le Nazioni Unite, con la Convenzione sottoscritta a Palermo nel dicembre dello scorso anno, il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.) con le note Raccomandazioni, e l'Unione Europea con le opportune direttive, hanno indicato la strada da seguire: le banche, le istituzioni finanziarie e le categorie economiche suscettibili di essere utilizzate per le finalità di riciclaggio rafforzino i sistemi di identificazione e segnalazione delle operazioni sospette, ed intensifichino la collaborazione, in termini di scambio delle informazioni, con le autorità giudiziarie e di polizia competenti. In tale quadro di riferimento, è fondamentale la collaborazione tra l'Ufficio Italiano dei Cambi, che deve procedere all'analisi finanziaria dei flussi delle segnalazioni provenienti dagli intermediari, la

Direzione Investigativa Antimafia e la Guardia di Finanza, cui competono le investigazioni nei contesti della criminalità mafiosa e, in genere, dei più ampi scenari criminali. Anche in tema di contrabbando la cooperazione internazionale si rivela strumento indispensabile. Negli ultimi anni il fenomeno, che incide negativamente sul bilancio nazionale e su quello comunitario, è stato caratterizzato da un notevole salto di qualità. Le organizzazioni contrabbandiere, infatti, hanno progressivamente avviato una gestione imprenditoriale dell'illecito, cogliendo tempestivamente le enormi opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati finanziari e commerciali. Snodo cruciale di tali traffici è rappresentato dall'area dei Balcani, che ha costituito, negli ultimi anni, meta per il controllo di altre attività illecite, quali l'immigrazione clandestina, il traffico degli stupefacenti e di autoveicoli rubati, il riciclaggio da parte delle organizzazioni criminali transnazionali. In questa regione l'impegno italiano si sta concretizzando, oltre che nella partecipazione attiva alle esistenti forme di cooperazione multilaterale, anche in concrete forme di collaborazione bilaterale con ciascuno dei Paesi balcanici. In particolare, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza sta completando una vera e propria "Rete" di Uffici di Collegamento con questi Paesi, dove sono presenti funzionari ed ufficiali delle Forze di Polizia italiane con l'incarico di rafforzare la reciproca attività di contrasto della criminalità in tutte le sue manifestazioni, con specifico riguardo a quella organizzata, che presenta caratteristiche sempre più nazionali ed al terrorismo internazionale. Molte altre sono le dinamiche criminali attraverso cui si altera il mercato economico legale: dall'estorsione all'usura, dalla contraffazione alle frodi. Ed altrettanti sono i fronti su cui le Forze di Polizia sono impegnate a contrastare le organizzazioni criminali, anche attraverso circuiti di prevenzione che vanno sempre più a coinvolgere e coagulare Enti esterni e forze sane della società civile intorno a fattive ipotesi partenariali in grado di innalzare il livello di sicurezza percepito. dalla gente. L'attività di analisi finanziaria ed economica, che in. un'ottica di Pianificazione di priorità strategiche e di ripartizione delle connesse responsabilità costituiscono il mandato della DIA - una sorta di "missione" che non esclude certo i profili di competenza operativa", con particolare riguardo a quelli consequenziali alle investigazioni di tipo patrimoniale - va poi naturalmente a raccordarsi con l'azione di *intelligence* svolta dal Servizio Analisi Criminale, recentemente istituito presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, che coordinerà il lavoro di conoscenza delle Forze di Polizia in ordine ai fenomeni di

criminalità. Questo necessario momento di raccordo troverà poi esatta collocazione e formalizzazione in un Sistema Integrato di Analisi Criminale, documento di intesa con finalità di arricchimento informativo, costante e reciproco, delle diverse strutture operative interessate. Là confisca di un bene appartenuto alla criminalità e la sua utilizzazione per finalità pubbliche, alla stessa stregua della limitazione della libertà personale dell'appartenente al mondo criminale, rappresenta, senza dubbio, un formidabile strumento di lotta alle economie illegali, la cui applicazione richiede agli organismi competenti una riflessione sulle procedure applicative. In tal senso, potranno rivelarsi fondamentali le intese con i soggetti interessati alla gestione ed all'utilizzo dei beni, finalizzate ad assicurarne la maggiore utilità per l'interesse pubblico, anche mediante l'adozione di appositi progetti. È certo, infatti, che là delineata strategia di contrasto del Dipartimento della Pubblica Sicurezza nell'aggressione ai beni criminali e, quindi, alle economie illegali, potrà più proficuamente essere realizzata solo se saranno assicurate anche là semplificazione e la effettività della procedura giurisdizionale prima ed amministrativa dopo la definitività dei decreti giudiziari.

Saranno di seguito analizzati quei gruppi criminali stranieri che più di altri hanno dimostrato una evoluzione tale da farli emergere, evidenziando la loro struttura ed il loro modus operandi, così da trarne elementi validi per operare una distinzione con gli altri gruppi, meno complessi.

4.1 – I gruppi criminali albanesi, bosniaci e curdi

L'inusitata violenza e l'efferata aggressività utilizzate nella perpetrazione dei reati fanno dell'etnia albanese la fonte di maggior preoccupazione per l'opinione pubblica e, di conseguenza, delle istituzioni.

Determinanti nell'evoluzione di questo gruppo sono stati alcuni elementi quali:

- la penetrazione in Albania di gruppi mafiosi e di latitanti italiani, dove gestiscono traffici illeciti;
- l'ampia diffusione della lingua italiana fa venire meno l'ostacolo linguistico, consentendo una più facile reciprocità nei rapporti;

- la condivisione di interessi illeciti e la cooperazione con le organizzazioni mafiose italiane ed il radicamento di alcuni loro esponenti;
- la possibilità di usufruire di una sponda geograficamente facile da condividere per lo sviluppo delle rotte verso l'Europa centrale.

Non si vuole qui cercare nelle radici storiche di questa gente il perché di tale aggressività, ma sarebbe ingiusto non accennare, seppur brevemente, al recente passato di un popolo che ha sempre conosciuto condizioni di miseria e privazione, vedendo al di là di un lembo di mare tutto ciò che ha sempre sognato. Non è d'altra parte necessario utilizzare raffinate e complesse analisi psicologiche per capire cosa ha scatenato la fine della dittatura, anzi di ogni forma di governo, avvenuta al termine degli anni Ottanta.

Il passato storico, almeno quello più recente, è importante anche per spiegare il tipo di comportamento che caratterizza i criminali albanesi.

Esso è sicuramente in relazione alla società nella quale il fenomeno delinquenziale sorge: la realtà albanese prima degli anni Novanta era prettamente fondata sull'agricoltura e la pastorizia, ed i crimini che potevano essere commessi non potevano che essere legati a queste due attività, spiegando così anche la natura predatoria dei reati perpetrati dagli albanesi in genere.

La realtà, invece, che essi hanno trovato in Italia è più complessa, articolata, di non semplice lettura: i reati commessi hanno natura, carattere, forma diversa e molto spesso necessitano di approcci diversi.

In ultimo si tenga presente il tipo di background che la criminalità albanese può avere; sicuramente meno importante di quello, ad esempio, della c.d. mafia russa o dei cartelli colombiani, e, di conseguenza, l'esperienza di cui può giovarsi è minima ed inadeguata.

Questo porta ancor di più l'ascesa dei criminali albanesi verso livelli più sofisticati, un fatto preoccupante ed al tempo stesso sorprendente.

L'evoluzione di questo gruppo malavitoso parte da una realtà composta di piccole bande, formate da pochi elementi, in un primo tempo scollegate tra loro, e dedite ad azioni delinquenziali in modo estemporaneo, indirizzate principalmente allo sfruttamento della prostituzione, ed ad altre attività minori ma di forte visibilità sociale, quali le rapine, i furti in appartamenti, etc.

La fase successiva ha visto i criminali albanesi operare anche nel traffico di droghe leggere, prodotte in patria, nonché di una notevole quota del mercato della cocaina e dell'eroina, proveniente dall'Afghanistan attraverso l'area balcanica.

I criminali albanesi hanno iniziato come corrieri, ma contemporaneamente hanno intessuto relazioni con le maggiori organizzazioni di narcotrafficanti delle aree di produzione, di transito e di consumo, guadagnandosi la loro fiducia, attraverso l'efficienza e l'affidabilità, dimostrandosi una "società di servizi efficiente".

Risultato di quest'atteggiamento è stato il formarsi di un'identità criminale ben precisa ed affermata nel mondo illegale.

Se in un primo tempo il ruolo ricoperto da questi gruppi era quello di affiancare le arterie malavitose autoctone, in seguito vi è stato un progressivo modellamento degli stessi secondo le caratteristiche di autonome compagini di tipo mafioso, diventando attivi nei pericolosi traffici di armi ed esseri umani.

Di preminente importanza è la posizione geografica dell'Albania, che ha permesso agli stessi malavitosi albanesi di controllare i traffici illeciti dell'est verso l'ovest dando, senza dubbio, una forte accelerazione al suddetto processo evolutivo, creando i presupposti per i nuovi assetti, tali da determinare un controllo territoriale equiparabile a quello esercitato dalle mafie autoctone, cioè attraverso l'intimidazione, la violenza e l'omertà.

La struttura organizzativa, sebbene di tipo orizzontale e non verticistica, richiama sempre il modello mafioso italiano, se non altro per le rigide regole interne, le dure punizioni agli affiliati che "sgarrano", ma anche l'assistenza legale ai membri arrestati, non pentitesi.

L'andamento del reato di traffico di stupefacenti ci illustra anche la tendenza generale del gruppo in questione verso delle soluzioni associative, in generale, e nello specifico per i reati che richiedono un minimo di aggregazione.

Cittadini albanesi denunciati e arrestati per associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati	0	0	0	2	6	14	41	51	46	84
Arrestati	0	0	1	2	1	27	54	92	35	20

Fonte: elaborazione Dipartimento della P.S.

Cittadini albanesi denunciati in stato di libertà ed arrestati per associazione di tipo mafioso

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Denunciati	0	0	0	0	2	0	0	2	4	17
Arrestati	0	1	0	0	0	6	0	0	1	1

Fonte: elaborazione Dipartimento della P.S.

Cittadini albanesi denunciati in stato di libertà ed arrestati per associazione per delinquere

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Denunciati	8	0	17	105	106	102	100	78	156	201
Arrestati	0	4	27	51	62	62	44	30	67	51

Fonte: elaborazione Dipartimento della P.S.

Le tabelle qui sopra riportate ci illustrano come le attività associative e delittuose di quest'etnia non si fermino ad un livello "semplice", rappresentato dalla fattispecie di cui all' art. 416 c.p., ma vadano oltre, arrivando ai livelli superiori e più importanti dell' associazione di tipo mafioso, dove le differenze con quella semplice sono rilevanti. Gli alti numeri riscontrati negli ultimi anni, confermano il salto di qualità di questi soggetti, in confronto soprattutto con altri gruppi quali i russi, i nord africani, i rumeni o i nigeriani.

Il carattere mafioso è stato, d'altra parte, più volte riconosciuto anche giudiziariamente: vuoi perché ad alcuni condannati albanesi è stato applicato il regime carcerario speciale previsto dall'art.41 bis della L.354/1975 il quale prevede[106], al secondo comma, la sospensione totale o parziale delle ordinarie regole di trattamento, per quei soggetti ritenuti, di fatto, in grado di esercitare con continuità il proprio potere mafioso anche dall'interno dei carcere; vuoi anche perché si coglie con chiarezza dal consolidamento e dalla compartimentazione delle cellule criminali, la cui operatività si esprime nel controllo di vaste e capillari attività illecite, dal tradizionale traffico di sostanze stupefacenti alla gestione del traffico di clandestini e della prostituzione, al sequestro di persona od al riciclaggio di denaro sporco.

[106] Art.41 bis, L.354/1975:"..0missis. Quando ricorrano gravi motivi di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro di Grazia e Giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'art.4 bis,l' applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza. Omissis".

Sicuramente il carattere mafioso dell'aggregazione albanese deriva in parte anche dalla cultura, dalle tradizioni, dagli usi di questo popolo, il quale, nonostante il lungo giogo dittatoriale, è sempre stato caratterizzato dalle separazioni in tribù od in clan, in special modo nel nord del paese. Quindi il fenomeno sottoculturale non è assolutamente estraneo a quest'etnia, e lo si è constatato anche nel mondo criminale, e la violenza e la ferocia nel punire gruppi rivali o propri affiliati, evidenzia un livello operativo ancora grezzo e legato a meccanismi che sono più vicini al mondo tribale che non a quello della malavita.

Il processo evolutivo, lo sganciamento da queste meccaniche è comunque in atto, come si riportava sopra, alcune organizzazioni etniche basano la loro efficienza non su strategie e tattiche raffinate, come nel caso della "mafia russa", bensì su un modus operandi più primitivo, e questo è il caso degli albanesi.

I continui rapporti con altri gruppi, più sofisticati, sicuramente sono momenti di crescita importanti, che hanno portato, recentemente, le associazioni albanesi sulla strada di un'affermazione criminale internazionale in vari settori.

Infatti, in alcuni caratteri della struttura e della funzionalità delle associazioni mafiose albanesi si ritrovano le chiavi del loro successo criminale:

- l'estrema mobilità sul territorio nazionale, nonché le modalità e gli itinerari utilizzati per l'introduzione di clandestini nel territorio nazionale;
- la dislocazione sul territorio di diversi elementi o gruppi di eguale provenienza con rapporti sinergici;
- la flessibilità strutturale e la capacità di porsi come referenti per ogni gruppo criminale transnazionale, consentono all'etnia albanese una diffusione geografica e funzionale in crescita.

Quest'ultimo aspetto è confortato da alcune risultanze operative:

- la criminalità albanese si è espansa dal nord dell'Italia su tutto il territorio nazionale con caratteristiche e modalità differenti;
- al nord in veste di protagonisti, detentori addirittura del monopolio di alcune attività, mentre al sud, ove il controllo territoriale delle consorterie autoctone non lascia alcuno spazio, la presenza albanese si è manifestata in due forme: occupando spazi residuali, tollerati oppure demandati dalla mafia italiana del luogo. Fatto comunque

eccezionale se si considera che mai, in passato, si sarebbe ritenuto possibile la condivisione di interessi illeciti in queste aree ad alta densità mafiosa;

- il rapporto con i clan pugliesi è poi ancor più particolare sia per la vicinanza geografica delle due associazioni, sia per la flessibilità delle stesse a adattarsi al modello di servizio.

Qui di seguito viene riportata, a testimonianza della capacità di questa etnia di insediarsi anche nel meridione, quanto risulta dalle indagini[107] svolte nella città di Ragusa dove è stata scoperta l'attività illecita di un gruppo albanese tollerata dalla "stidda" locale:

"La città è stata scelta da un gruppo di malavitosi albanesi, il cui capo proveniva da Tirana, perché in quel capoluogo siciliano non operano organizzazioni autoctone; l'unica esistente nella zona è quella della "stidda" di Vittoria che, nonostante i timori degli albanesi a proposito di possibili reazioni armate, non risulta essersi attivata in tal senso.

Le attività illecite trattate dal gruppo albanese sono quelle comuni a tutte le organizzazioni similari: sfruttamento della prostituzione, esercitata per mezzo di donne introdotte clandestinamente nel territorio italiano, e l'importazione di stupefacenti (canapa indiana ed ecstasy) venduti a Ragusa utilizzando una rete di giovanissimi spacciatori reclutati sul posto. "

Quanto accade à Palermo rientra invece nella collaborazione del gruppo albanese con famiglie di "cosa nostra", come illustrato qui di seguito.'

"Nel capoluogo siciliano alcuni Albanesi, che da diversi anni vivevano nella zona dedicandosi alla commissione di reati comuni, hanno colto l'occasione favorevole per compiere il salto dì qualità, collegandosi ad un gruppo di palermitani, dediti allo spaccio di stupefacenti, ai quali occorreva un canale di rifornimento.

Avvalendosi di altri connazionali, loro legati anche da vincoli parentali, essi hanno costituito una vera e propria "rete" con basi in Albania, in Calabria e, ovviamente, in Sicilia, estendendo la propria "clientela" ad esponenti della 'ndrangheta della provincia di Cosenza e a pregiudicati della Campania.

Il gruppo in parola, a sua volta collegato ad una organizzazione mafiosa di Valona che fungeva da fornitore degli stupefacenti (eroina e marijuana), è cresciuto fino a

[107] MINISTERO DELL'INTERNO, D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti,* I° semestre 2000.

comprare eroina direttamente dalle consorterie turche e ad acquistare una motonave impiegata, sotto la copertura di una società albanese di trasporti marittimi, per l'introduzione in Italia di stupefacenti, di immigrati clandestini e, all'occorrenza, di armi. Ad integrazione dei già cospicui guadagni loro assicurati dalle predette attività, essi non hanno trascurato di impegnarsi anche nello sfruttamento della prostituzione, esercitata nel nord Italia ".

Da questi due episodi emergono chiaramente alcune delle caratteristiche sopra ricordate. La capacità del gruppo albanese di adattarsi ad ogni situazione, di tessere alleanze con soggetti criminali diversi, da "cosa nostra" alla "'ndrangheta", alla "sacra corona unita" pugliese, di agire in ambiti differenti ed a livelli diversi.

Il fattore che più di altri consente ai criminali albanesi di ottenere questi successi è sicuramente la possibilità di agire indisturbati dei vertici delle stesse organizzazioni albanesi; infatti al di là delle retoriche dichiarazioni di intenti delle autorità albanesi nella lotta alla criminalità, in Albania permane una situazione di illegalità ed impunità diffusa, se non altro ad alti livelli. La tranquillità che ne deriva favorisce ovviamente il consolidarsi di queste organizzazioni, in grado di svilupparsi e di offrire ai loro alleati luoghi sicuri dove riparare in caso di pericolo, e dove poter organizzare i summit con altri esponenti.

Tutto ciò continua ad essere segnalato dagli organi competenti, i quali nei riportare la situazione delle organizzazioni malavitose italiane, non mancano di far riferimento anche ai rapporti che intercorrono tra queste e la criminalità straniera, ed in particolare quella albanese.

Riferendo della situazione delle cosche calabresi, la c.d."ndrangheta", la relazione[108] afferma:

"Tra l'altro, a testimonianza dell'importanza dei collegamenti e della flessibilità dell'organizzazione in questione, è emerso che la mafia calabrese non ostacolerebbe l'invasione dei criminali,di nazionalità estera, che, peraltro, sembra essere riuscita a strumentalizzare. Gli Albanesi, ad esempio, sembrerebbero rappresentare la manodopera utilizzata per il trasferimento di stupefacenti che, prodotti in Turchia; vengono poi movimentati, attraverso Paesi dell'Est, per essere introdotti in Italia dove, sovente, giungono nelle mani di soggetti originari del reggino. Da ciò si deducono

[108] MINISTERO DELL'INTERNO, D.I.A., *Op.Cit.*

contatti affaristici di alto livello tra boss della 'ndrangheta e capi dei narro produttori turchi, spesso di origine curda. Inoltre, non è da escludere che i continui sbarchi di cittadini turchi di etnia curda nella provincia di Reggio Calabria siano proprio un risultato di accordi di siffatto livello ".

Risulta evidente come gli stessi albanesi ricoprano un ruolo di connessione, anche se ad livello semplice, tra due compagini criminali.

Sotto l'aspetto prettamente funzionale i settori di maggior impegno sono quelli già sopra ricordati.

Analizzando una di queste attività si riesce però a capire come le dinamiche imprenditoriali siano utilizzate anche da questo gruppo.

Una delle fonti di guadagno è il traffico di clandestini: coloro che organizzano hanno unito a questo traffico anche il traffico di stupefacenti e di armi, riuscendo ad ottimizzare queste tre attività, usufruendo della manodopera degli stessi trasportati.

Questa predisposizione ad adattarsi a seconda della situazione ha fatto progressivamente acquisire maggior peso internazionale alla delinquenza albanese, fino a raggiungere il pieno controllo delle rotte dell'eroina per conto delle organizzazioni turche, come sopra ricordato, diventando addirittura per i trafficanti colombiani coloro ai quali affidare il trasporto della cocaina.

Ultimamente è stato riscontrato il coinvolgimento di elementi albanesi, collusi con esponenti della "stidda" di Gela, anche in un ambito fino ad allora di esclusiva competenza italiana: i sequestri di persona.

Dalle indagini svolte dalle autorità italiane, e riferite nel rapporto[27] della DIA., è emerso quanto segue: *"È chiaro come la presenza di una consorteria albanese in una zona come quella di Gela, ove "cosa nostra" è molto forte, non può che sottintendere l'assenso dei suoi capi. Un aspetto che si ritiene di dover rimarcare in ordine. alla vicenda criminale su esposta è il seguente: il sodalizio albanese - che é apparso chiaramente essere ancora in fase iniziale di sviluppo sia sotto il profilo organizzativo che economico - oltre adoperare in Sicilia nel traffico di stupefacenti si è attivato per eseguire un sequestro di persona di breve durata (un cosiddetto sequestro lampo) muovendosi tra la Toscana e l'Umbria con la complicità di cittadini italiani colà residenti. Nel corso delle indagini attinenti la preparazione del sequestro è stato*

riscontrato che i cittadini albanesi contattavano, tra gli altri, anche il fratello, residente a Perugia, di un noto capo "stiddaro" attualmente detenuto."

Per completezza si riferisce anche degli accordi tra le organizzazioni mafiose pugliesi e quelle albanesi, situazione non meno importante ma in un certo senso più scontata, data soprattutto la vicinanza geografica dei due gruppi.

In questo caso le posizioni ricoperte dai due soggetti sono di assoluta parità, denunciando un livello di collaborazione, di sinergia da prendere, per assurdo, a modello d'integrazione. La Direzione Investigativa Antimafia[109] infatti riferisce quanto segue:" Le valutazioni analitiche sulla criminalità organizzata in Puglia confermano il continuo moltiplicarsi di accordi posti in essere tra vari clan autoctoni e gruppi criminali stranieri, in particolare albanesi. Quest'ultimi si stanno imponendo sul territorio sia per la loro spiccata violenza, sia per la funzione di raccordo, tramite e snodo della maggior parte di affari illeciti che vengono gestiti dalla criminalità pugliese e da quella dell'est europeo.

Nel territorio pugliese si constata una divisione operata dalle stesse cosche per la gestione delle attività illecite, una specie di settorializzazione operativa per materia criminale. Infatti, i clan albanesi hanno la gestione del traffico degli immigrati e il controllo dello sfruttamento della prostituzione, mentre le organizzazioni pugliesi hanno il controllo del contrabbando dei tabacchi lavorati esteri e delle altre attività tipiche legate al territorio proprie della criminalità locale. Per ciò che attiene al traffico di stupefacenti è stata riscontrata, in alcuni casi, una divisione organizzativa dei compiti: i gruppi albanesi si occupano del. trasporto degli stupefacenti sulle coste pugliesi, i clan locali invece ne controllano la distribuzione nel territorio'

Come un brillante e volenteroso allievo, il criminale albanese. ha tratto preziosi insegnamenti dall'esperienza come gregario nei gruppi di narcotrafficanti europei.

Ciò gli ha consentito di forgiare un modello criminale agile e ramificato e, soprattutto, di imporlo nella quasi totalità dei Paesi Europei.

Altro aspetto che denuncia il cambiamento verso modelli mafiosi della criminalità albanese é la maggior attenzione all'aspetto finanziario delle loro attività illecite. Infatti il riciclaggio è sicuramente attività che richiede professionalità e competenza. Anche in questo settore la malavita albanese ha dimostrato la propria presenza, arrivando,

---

[109] MINISTERO DELL'INTERNO, D.I.A., *Op.Cit.*

attraverso i canali utilizzati dalla mafia italiana a legittimarsi nell'ambito finanziario illegale, stabilendo rapporti collusivi con la criminalità dei colletti bianchi.

Questa sofisticazione contrasta con quanto sopra detto sul modus operandi che è stato definito grezzo e primitivo.

Questo può essere spiegato con il fatto che gli albanesi si pongano delle mete e dei fmi molto ambiziosi nel modo criminale e che li raggiungano utilizzando metodi e mezzi estremamente efficaci, in quanto diretti ed estremamente feroci.

Alla rozzezza metodologica corrisponde la sofisticazione e la complessità degli obbiettivi.

Quello che però rimane più impresso nell'opinione pubblica, non sono certamente quei reati indirettamente offensivi della collettività, i quali pur essendo gravissimi non incidono sul singolo, ma tutti quei delitti che direttamente toccano il cittadino. Si ritorna sempre al modus operandi del gruppo: imporre il proprio controllo sulla prostituzione in una certa area uccidendo, o torturando le prostitute del gruppo rivale, soprattutto se è di etnia diversa - molto frequenti sono i conflitti con i nigeriani - non può che generare nella società paura ed orrore.

Le umiliazioni e le angherie alle quali sono sottoposte le prostitute del gruppo albanese, connazionali o non, per costringerle a prostituirsi sono note a tutti; la violenza usata durante le rapine è fonte di panico, sfociante in una quasi psicosi generale, soprattutto nelle province ricche del nord del paese, obbiettivo sempre più frequente di queste scorrerie, e, molte volte, troppo estese per un controllo territoriale preventivo efficace da parte delle Forze dell'Ordine.

Il quadro d'insieme che nasce dall'analisi delle attività di questa etnia, nell'ambito criminale, è quella di un soggetto che presenta due facce: da una parte ha un atteggiamento manageriale, adattandosi ad ogni realtà territoriale e di servizio, legando alleanze con soggetti tra loro diversi e fornendo a questi l'affidabilità e serietà che, per il tipo di affari di cui si tratta, è più che mai determinante. Ma per garantire questo la criminalità albanese ricorre a metodi che, come si è sopra detto, sono più tribali che criminali.

Per converso la clandestinità nella quale vive parte della comunità albanese, non solo l'espone al coinvolgimento con la criminalità organizzata, ma l'emarginazione che ne consegue sfocia in manifestazioni di microcriminalità che colpiscono direttamente la

società, favorendo il sorgere di quella paura collettiva di cui si diceva e che inevitabilmente, e forse comprensibilmente, porta a delle reazioni emotive di cui siamo ogni giorno testimoni.

Il giudizio conclusivo espresso dagli organi istituzionali[110] sulla situazione emersa dall'analisi delle attività criminali albanesi in Italia denuncia la preoccupazione per la sua evoluzione nel futuro: "*È ormai palesemente manifesto il connubio sinergico d'affari che lega i gruppi criminali albanesi più forti ed organizzati con le consorterie mafiose autoctone tradizionali siano esse pugliesi, napoletane, oppure siciliane e calabresi, specialmente nell'ambito del traffico di stupefacenti e del traffico di tabacchi lavorati esteri, e talvolta anche nel traffico di armi.*

Preoccupanti appaiono le indicazioni che fanno presumere una evoluzione della delinquenza organizzata albanese verso forme tradizionali di delittuosità, quali potrebbero essere, ad esempio, il sequestro di persona a scopo d'estorsione. Infatti sul territorio sembrano coesistere, accanto ai principali gruppi criminali, strutture più piccole e snelle, essenzialmente a carattere familiare, che si organizzano anche occasionalmente e che possono modularsi a seconda dell'esigenza criminale che si presenta, dedite prevalentemente al traffico delle auto rubate e dei reati contro il patrimonio, in sensibile aumento ".

4.2 – I gruppi criminali nigeriani

Nell'indagare e giudicare i criminali di questa etnia, gli investigatori e la stessa A.G. si sono trovati di fronte a delle realtà che mai, prima di allora, avevano incontrato.

I gruppi nigeriani sono innanzitutto caratterizzati da una struttura orizzontale, a blocchi, permeata da un'estrema segretezza e da una forte componente magico-religiosa, con la quale i consociati esercitano un pesante condizionamento nei confronti sia dei propri affiliati che delle loro vittime, spingendoli a compiere qualsiasi azione.

Infatti, la paura delle conseguenze di stregonerie e di altri rituali di magia nera inducono i destinatari di tutto ciò a subire qualsiasi vessazione da parte dei loro

[110] MINISTERO DELL'INTERNO, D.I.A., *Op.Cit.*

aguzzini, perfino la schiavitù, facendo leva sull'importante ruolo che ancora oggi hanno queste pratiche nella cultura e tradizione africana.

Un altro elemento che determina la particolarità di questo gruppo rispetto ad altri, lo si evince già nella fase della formazione del gruppo.

Gli appartenenti ad una stessa famiglia formano il nucleo centrale dell'associazione, poi vengono accolti i membri della tribù di appartenenza della famiglia, quindi i connazionali nigeriani ed infine i cittadini di altre etnie africane- senegalesi, ghanesi, kenioti, etc. -, ai quali è lasciato solo un ruolo marginale ed il compimento delle attività più rischiose.

L'appartenenza ad un gruppo, ad una tribù o ad una famiglia risulta essere importante sia al fine di occupare una posizione di rilievo all'interno di queste strutture, sia per i meccanismi che regolano le relazioni tra gli appartenenti della stessa organizzazione.

La creazione di una sorta di società nigeriana in Italia, testimoniata anche da numerose iniziative legali, l'uniformità del modus operandi e strutturale dei diversi gruppi nigeriani attivi sul territorio, ha fatto ritenere coloro che si sono interessati a questo ceppo etnico, che si fosse verificata l'esportazione di una subcultura criminale sedimentata in madrepatria, per essere sviluppata, adattandosi, alla realtà del paese ospite[111].

Come si è constatato per le precedenti organizzazioni, non tutti i requisiti richiesti per definire mafiosa un'associazione criminale, si rinvengono in quella nigeriana, ma ben si può affermare che i caratteri determinanti, richiamati dall'art. 416bis c.p., siano presenti.

Infatti, l'impenetrabilità della struttura **si** fonda sull'omertà e la paura dei consociati, ottenute con i metodi sopra illustrati; il carattere mafiogeno dell'associazione è avvalorato dall'assoggettamento dei suoi componenti alle regole dettate dall'organizzazione stessa, assicurando così una migliore funzionalità operativa, mentre il controllo delle attività legali della comunità nigeriana fornisce sia una copertura per i traffici illeciti che l'occasione per riciclarne i proventi.

L'apparente marginalità della criminalità nigeriana è stata contraddetta dalla transnazionalità dei suoi legami con le altre organizzazioni delinquenziali sia etniche

---

[111] Ministero dell'Interno, DIA., *Relazione semestrale sulla criminalità organizzata,* primo semestre 2001.

che autoctone, dall'articolazione sul territorio dei singoli gruppi nigeriani, dall'ambizione della malavita nigeriana di collocarsi nel panorama internazionale, come uno dei consorzi di riferimento nel traffico di stupefacenti.

Gli ambiti illeciti nei quali sono più attivi i gruppi nigeriani sono: lo sfruttamento della prostituzione, il traffico di stupefacenti, l'immigrazione clandestina e tutte le attività connesse, la produzione e la distribuzione di manufatti contraffatti di griffe famose.

Uno degli aspetti, che da subito denotano la particolarità di questo gruppo, emerge anche dalla posizione ricoperta dalle donne nigeriane nella gestione della prostituzione. Infatti, le c.d. *madame o maman,* ex prostitute riscattatesi dall'organizzazione pagandone il prezzo imposto a tal fine, ricoprono un ruolo centrale in questa attività, assolvendo a tutte le fasi di questo traffico: reclutano le ragazze in Nigeria, ne curano il loro trasferimento e la loro sistemazione. Ma soprattutto esercitano il controllo delle loro vittime con la minaccia di riti di magia nera.

Quanto affermato è testimoniato da recenti procedimenti giudiziari a carico di un'organizzazione nigeriana dedita allo sfruttamento della prostituzione nell'area riminese[112]. Dalle indagini e dagli atti è emerso il modus operandi per il reclutamento e la gestione delle vittime di questi traffici. Le ragazze vengono reclutate in Nigeria dalle madame con la promessa di un lavoro onesto in Europa; i soldi necessari per il viaggio ed i documenti falsi gli vengono anticipati dai trafficanti, c.d. sponsor - esponenti della criminalità nigeriana -, con la stipulazione di un contratto detto di "emigrazione", con il quale la vittima si impegna a restituire, con parte dei proventi del lavoro legale, il denaro ricevuto.

A suggello e garanzia di quanto firmato le ragazze forniscono delle garanzie "personali" con il deposito di ciocche di capelli, peli recisi, unghie tagliate, conservate in un involucro con sopra apposto il nome della donna e dei suoi famigliari. In caso il contratto non venisse onorato, si tradisce il patto concluso scatenando la vendetta degli spiriti[113]. La vittima ha così l'interesse a recuperare quanto di sé in possesso della sua padrona, per tutelare se stessa e la propria famiglia, pagando quanto concordato.

---

[112] Processo avanti la Corte d'Appello di Rimini conclusosi con sentenza 6/96

[113] Antiche pratiche della magia nera Woo-Doo che nei paesi africani, ed in Nigeria, hanno una forte presa nell'immaginario collettivo.

In realtà, una volta giunte in Italia le vittime vengono vendute dagli sponsor a delle nuove madame, le quali fissano il riscatto che le ragazze dovranno pagare, comprensivo della prima somma, stabilita nel contratto d'emigrazione, più la spesa sostenuta per il loro acquisto. Tutto questo viene formalizzato da un altro contratto che si aggiunge al primo, concluso tra le giovani e le loro nuove padrone, le quali ricevono dalle prime madame l'involucro sopra descritto.

Subito vengono avviate alla prostituzione, in quanto attività che garantisce alle padrone di rientrare più rapidamente dei soldi investiti. In caso di resistenza delle giovani nigeriane, le madame non esitano a ricorrere alla violenza ed alla minaccia delle conseguenze per il patto non rispettato. Il giogo è totale, il controllo fisico e psicologico assicura la sottomissione delle sfortunate e l'accettazione di qualsivoglia aberrante situazione.

Il calvario al quale sono sottoposte le ragazze si conclude con il pagamento del riscatto e con la restituzione di quanto di sé è stato dato in pegno. Questo avviene con una cerimonia in linea con la ritualità magica dell'avvenimento.

Solo ponendosi nella prospettiva culturale, che caratterizza la società africana, è possibile capire l'efficacia di questi metodi, che nulla hanno a che vedere con quanto espresso dai criminali albanesi o russi nella gestione delle stesse attività, se non nei risultati. Infatti, il reato della riduzione in schiavitù, del traffico di esseri umani accomuna tristemente questa organizzazione con quelle precedentemente esaminate, malgrado siano diverse le modalità di esecuzione. Se gli albanesi sequestrano le proprie vittime nel paese d'origine, per poi avviarle alla prostituzione, sottomettendole con sevizie ripetute e con la minaccia di ritorsioni alla famiglia delle stesse, le madame nigeriane comprano le loro vittime, assumendone il controllo attraverso la violenza ma soprattutto terrorizzando, nel vero senso della parola, le sfortunate con riti di stregoneria e magia nera.

Indubbiamente ciò che sconvolge è l'asservimento di una credenza ancestrale ad attività come il traffico di immigrati, lo sfruttamento della prostituzione e la riduzione in schiavitù agli inizi del terzo millennio.

Sembra tra l'altro che pratiche simili vengano utilizzate anche per coloro che vengono assoldati in Nigeria per trasportare le sostanze stupefacenti in tutta Europa, ingerendo ovuli contenenti la droga.

Ma il fattore che più di altri ha sorpreso, e quindi preoccupato, le istituzioni interessate alla criminalità nigeriana, è stata la sua capacità ad assumere un basso profilo allorquando venga sottoposto ad indagini delle autorità di Polizia; come a voler assumere le vesti di una associazione improvvisata e sprovveduta, e comunque di scarso rilievo, piuttosto che quelle di una consorteria efficiente ed organizzata.

Anche per questa ragione risulta difficile individuare il livello più alto di questa organizzazione, e cioè quello che amministra e dirige le attività illecite dell'associazione, stabilendo degli accordi, ad esempio, direttamente con i produttori di droga.

Lo stesso escamotage è utilizzato quando i delinquenti nigeriani vengono a contatto con altri gruppi delinquenziali, per il controllo del territorio oppure la gestione di determinate attività: quasi mai si contrappongono alla criminalità locale, cercando sempre soluzioni compromissorie se non, addirittura, abbandonando l'area contesa, per cercare altrove spazi liberi.

Questa strategia ha contribuito a rendere ancor più difficile l'individuazione e la repressione della criminalità nigeriana da parte delle forze dell'ordine, collocando questa organizzazione tra quelle più pericolose nel panorama delinquenziale del Paese.

La dislocazione territoriale di questa associazione ricalca, a grandi linee, quella della criminalità albanese: al sud la presenza nigeriana è marginale alle attività delle mafie locali, sempre in ragione del maggior controllo territoriale di quest'ultime e per la politica accomodante dei nigeriani. La regione con la maggior concentrazione risulta essere la Campania, dove i nigeriani hanno stretto numerosi sodalizi con la camorra, mentre è praticamente inesistente in Sicilia, Calabria e Puglia.

Al nord occupa gli spazi lasciati liberi dalle consorterie tradizionali, venendo, in alcuni casi, in conflitto con la criminalità albanese: si ricordi, a questo proposito, una serie di omicidi di prostitute nigeriane ed albanesi avvenuti nell'hinterland milanese per il controllo di questo territorio e di questa attività. Ma a parte questi eventi, quasi mai i nigeriani hanno compiuto violenze al di fuori del proprio gruppo; gran parte dei reati violenti sono commessi ai danni dei propri consociati o delle prostitute gestite. Torino risulta essere la città con la più alta presenza di nigeriani di Italia, e dove si sono sviluppate maggiormente le loro attività sia lecite che illecite.

Tra l'altro la mobilità dei gruppi criminali nigeriani è favorita anche dal loro scarso radicamento nel territorio controllato, il che comporta una facilità nello sganciamento delle aree divenute poco sicure per le loro attività.

Altro elemento, che rafforza l'aspetto mafioso delle associazioni nigeriane, è il reinvestimento dei proventi illeciti sia in attività legali, quali gli afrikan market, i beauty center, le discoteche ed altre attività commerciali frequentate dagli stessi nigeriani, sia nei traffici di droga, concludendo accordi direttamente con i produttori, perfino con i "cartelli" colombiani. Il trasporto della droga, sia essa eroina che cocaina, avviene per mezzo di corrieri, per lo più cittadini di altre comunità dell'Africa "nera", i quali trasferiscono piccole quantità di sostanze stupefacente singolarmente, ma complessivamente i quantitativi sono ingenti.

Si è rilevato altresì, che una parte dei guadagni di queste associazioni criminali è trasferita in Nigeria ad opera di portavalori nigeriani, ed investita in altri traffici illeciti, in una situazione di' maggior tranquillità operativa, a causa dello scarso controllo delle forze dell'ordine di quel paese.

La tabella che segue illustra la delittuosità dei criminali nigeriani nell'ultimo decennio

Cittadini nigeriani denunciati in stato di libertà ed arrestati.

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	1932	2370	4177	2990	2375	5150	3779	6482	7122	5397
Arrestati	349	294	682	824	692	1021	854	790	968	1035

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

Nell'ambito degli stupefacenti, la tabella che segue sottolinea l'irrilevanza dei dati degli anni novanta e dei primi del 2000, mentre il 2003 e 2004 sono caratterizzati da un notevole aumento sia di arrestati che di denunciati, dimostrando una maggiore attività delle associazioni criminali nigeriane. Andamento alquanto altalenante si rileva per il reato di associazione a delinquere commesso dai criminali nigeriani.

Cittadini nigeriani denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti.

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**

Denunciati s.l.	7	0	0	0	0	8	0	0	20	51
Arrestati	10	6	0	2	0	8	3	3	2	6

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

Cittadini nigeriani denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione per delinquere.

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	6	6	4	37	22	16	23	27	19	1
Arrestati	17	4	8	22	9	10	22	7	2	3

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

Al di là dei dati che possono emergere dalle statistiche, a conclusione dell'esame sulla criminalità organizzata nigeriana si riporta quanto espresso nella *"Relazione al Parlamento sulla criminalità organizzata"* elaborata dalla DIA, per il primo semestre del 2004*:" L'attività di analisi ha altresì consentito di riscontrare la sussistenza di peculiari metodologie criminali utilizzate e non ancora completamente approfondite in tutta la loro complessità, tanto più complesse perché interagiscono con attività apparentemente lecite e financo di utilità sociale. In definitiva si è di fronte aduna devianza particolare, che non appartiene al genus della delinquenza comunemente intesa più facilmente estirpabile, ma espressione di una criminalità organizzata professionalmente "ricercata" ed attuata".*

Questo sicuramente a riprova di quanto sopra affermato circa le peculiarità strutturali ed operative dell'associazione per delinquere nigeriana; ma sempre la DIA., nella precedente relazione del secondo semestre del 2003 sulla criminalità organizzata, afferma, circa il grado ed il motivo della pericolosità della delinquenza nigeriana: *"Questa criminalità, contrariamente a quanto ritenuto. nel passato, sta dimostrando capacità organizzativa non comune, che unita all'apparente basso profilo finora tenuto, la rende estremamente pericolosa".*

Le considerazioni e le preoccupazioni espresse da questo organismo si fondano essenzialmente su quelle particolarità che si è cercato di evidenziare, tenendo presente che la realtà criminale nigeriana non è stata ancora compresa, se non nella sua complessità, rimanendo ancora dei lati oscuri che solo il tempo e le continue ricerche e studi potranno illuminare.

4.3 – La criminalità rumena

L'espressione criminale dell'etnia rumena, che si andrà ora a considerare, emerge nel panorama delinquenziale nazionale dopo la caduta del regime in Romania e la conseguente migrazione dei suoi cittadini verso l'occidente.

La crescita dei dati relativi alla criminalità di quest'etnia ha avuto un andamento esponenziale nell'arco degli ultimi dieci anni.

La tipologia dei reati commessi da questi soggetti è per la maggioranza quella predatoria contro il patrimonio, sopravanzando finanche quella dei marocchini, e degli albanesi.

Non si rilevano delle associazioni per delinquere di tipo mafioso, mentre alcune associazioni per delinquere, ex art. 416 c.p., sono attive in particolar modo nel traffico di stupefacenti, di auto rubate e nello sfruttamento della prostituzione.

Totale dei cittadini rumeni denunciati in stato di libertà e arrestati.

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	438	710	1520	2290	3555	5491	8332	14363	15672	13125
Arrestati	133	164	380	598	822	1251	2289	3252	4174	3955

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

Totale dei cittadini rumeni denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione per delinquere.

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	10	0	4	2	18	1	19	8	11	22
Arrestati	8	2	6	8	6	4	13	17	48	28

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

Totale dei cittadini rumeni denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti.

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**

Denunciati s.l.	0	0	0	0	0	0	0	0	8	1
Arrestati	0	0	1	0	2	0	1	0	0	1

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S

Ciò che più di altro allarma le istituzioni, però, è la situazione che si sta creando in Romania, dove l'estremo disagio sociale per il basso livello economico del paese, la mancanza di un controllo territoriale da parte degli organi istituzionali rumeni ha fatto convergere l'interesse di diverse organizzazioni criminali di più paesi.

Infatti, si è constatato che in Romania operano alcune organizzazioni criminali di altri paesi, utilizzando il suo territorio per tessere le loro reti di distribuzione della droga in Europa: come i trafficanti di hashish africani, nigeriani ed ugandesi; oppure i trafficanti di cocaina colombiani.

Come sopra si ricordava la Romania è attraversata da quella rotta balcanica utilizzata dai corrieri di eroina, i quali hanno trovato sul suo territorio il sito adeguato per lo stoccaggio della loro merce, prima dell'introduzione nel mercato occidentale.

Questo ha comportato, in alcuni casi, la collusione di esponenti della criminalità rumena con. rappresentanti delle mafie tradizionali italiane e straniere.

Non si rilevano numeri così alti anche nell'ambito dei cittadini rumeni denunciati e arrestati per associazione per delinquere, ancor meno per quella *finalizzata* al traffico dì stupefacenti.

4.4 – Le organizzazioni cinesi

La comunità cinese ha da sempre dimostrato caratteri strutturali, di radicamento sul territorio, d'integrazione e criminali talmente anomali rispetto alle altre comunità, da essere ritenuta un fenomeno migratorio particolare, senza alcun contatto con la realtà di altri ceppi stranieri presenti sul territorio italiano.

Altre ricerche, infatti, hanno sottolineato la peculiarità degli immigrati cinesi nel mondo ed in Italia in particolare. Una di queste, condotta da Stefano Becucci[114], ha da subito premesso che una corretta analisi, presuppone l'obbligo di considerare: *"il fenomeno criminale, all'interno del contesto culturale, dell'organizzazione sociale ed*

[114] Becucci S., in " *I gruppi criminali cinesi in Italia: primi risultati di una ricerca*"*;* in Immigrazione, riflessioni e ricerca, a cura di Anna Coluccia, Giuffrè, Milano, 1999, pg.147 e ss.

economica che tali comunità hanno al momento del loro insediamento in alcune aree italiane".

Questa affermazione trova un giusto riscontro nella particolare struttura degli insediamenti cinesi in Italia, dei .loro livello d'integrazione, nonché dalla loro composizione sociale e provenienza geografica.

Per i cinesi vale il discorso fatto per la comunità nigeriana, ma in misura sicuramente più accentuata. Infatti. anche per questi immigrati si assiste ad una esportazione, ad una riproduzione della società, della cultura, dell'area geografica di provenienza dei soggetti che compongono quell'insediamento, dalla regione fino addirittura al villaggio.

Come per il gruppo africano, la famiglia rappresenta il nucleo più importante per la comunità cinese, sia quando deve essere intrapresa qualche iniziativa economica, sia come elemento condizionante il comportamento del singolo.

Il fatto poi che l'intero insediamento cinese soccorra i concittadini disoccupati affinché si preservi, comunque, il decoro del popolo cinese davanti agli autoctoni, fa emergere la forte volontà di questi di distinguersi da ciò che li circonda, di mantenere un certo distacco dalla società ospitante, e questo non solo culturalmente.

Anche la criminalità di questa etnia risente di quest'atteggiamento; la totalità delle attività delinquenziali sono rivolte verso la propria comunità. Estorsioni, racket, usura, sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, il riciclaggio di denaro, i sequestri di persona, il traffico di esseri umani hanno come vittime e protagonisti dei cittadini cinesi.

Questa situazione di auto isolamento costituisce un fattore di forza delle organizzazioni criminali endogene che sfruttando la tendenziale autonomia gestionale di questi microcosmi, spesso si rivestono di autorità interna, super partes, in grado di esercitare un rigido controllo sulla vita economica e sociale di intere comunità. Non solo, ma ciò innalza una barriera impenetrabile agli attacchi degli organi di controllo, che faticano molte volte a scardinare il muro di omertà e segretezza che circonda queste realtà.

Bisogna però precisare che le organizzazioni criminali cinesi hanno caratteri mafiosi, non perché appendici europee delle famose triadi, le storiche associazioni mafiose cinesi, ed attive per lo più in estremo oriente e con un modus operandi del tutto particolare.

Infatti queste, più che essere implicate direttamente nelle attività criminali, hanno la tendenza ad infiltrarsi nelle altre organizzazioni, in modo da modulare il grado della loro partecipazione ai vari settori di illecito, piuttosto che garantirsi il diretto controllo di decine di gruppi, che pure mantengono spazi più o meno ampi di autonomia.

Sulla base di queste considerazioni non è possibile quindi collegare direttamente le organizzazioni operanti in Italia alle triadi cinesi, ma comunque è possibile rinvenire in esse quei caratteri che ne fanno, ex art. 416bis c.p., una associazione per delinquere di stampo mafioso.

I reati abbiamo visto sono peculiari alla società cinese, mentre è in atto una progressiva acquisizione del controllo di ampi settori della contraffazione.

Legate a queste attività vi è anche lo sfruttamento della manodopera clandestina dei propri connazionali ridotti, in alcuni casi, in schiavitù.

Gran parte dei proventi vengono reinvestiti in attività commerciali oppure in piccole aziende di manufatti contraffatti, sfruttando la manodopera dei connazionali immigrati clandestinamente e costretti a lavorare in nero ed in condizioni disumane.

Unico punto di collegamento tra queste organizzazioni e le triadi riguarda la tratta di esseri umani. I clandestini al momento del passaggio dei vari confini, vengono costretti a trasportare droga per conto di quest'ultime, e la maggioranza dei documenti falsi vengono da esse forniti.

Secondo gli investigatori questo potrebbe rappresentare l'unico aggancio per l'infiltrazione per le consorterie storiche cinesi nel nostro paese, tentando così di conquistare una fetta di mercato del traffico della droga.

Il meccanismo di sottomissione dei cinesi clandestini ricalca, a grandi linee, quello già visto per gli immigrati nigeriani. i soldi per il viaggio, i documenti, vengono anticipati dalle organizzazioni ed i cinesi entrati illegalmente in Italia si trovano pesantemente indebitati con quest'ultime. Vengono avviati immediatamente alle attività sopra elencate, costretti a rispettare un pesante ed illegale lavoro giornaliero per due o tre anni, a costi zero per i datori di lavoro.

A garanzia del rispetto. degli impegni assunti, c'è la possibilità che la famiglia di origine venga considerata garante del debito contratto dal proprio componente, e perciò ostaggio dell'organizzazione stessa. Questo può indurre, soprattutto i più giovani, a cedere anche alla commissione di reati per conto di criminali cinesi.

La distribuzione sul territorio italiano dei gruppi criminali cinesi coincide con i loro maggiori insediamenti, e quindi le regioni del nord est, Lombardia, Veneto e Friuli, e quelle centrali come Toscana e Lazio.

Dato allarmante è invece quello che vede il quintuplicarsi della comunità cinese nel napoletano, facendo supporre un pericoloso connubio tra le consorterie cinesi e quelle camorristiche.

Ultimamente è stato accertato che alcuni cittadini cinesi vengono fatti entrare e regolarmente assunti, fittiziamente, da aziende compiacenti, grazie all'intervento di organizzazioni criminali locali e cinesi, per poi essere ovviamente licenziati subito dopo.

L'immigrazione clandestina è dunque l'attività che più delle altre vede impegnate le associazioni criminali cinesi, così come la commissione dei reati ad essa collegati.

Da recenti indagini è. emerso un incremento sostanziale della delittuosità dei cittadini cinesi collegati alle organizzazioni criminali operanti a livello internazionale e non solo nazionale. Infatti, il 27.6% di. questi risulta avere la residenza in un paese straniero non dichiarato, ed aver commesso reati di una certa gravità, quale il sequestro di persona a fine estorsivo ai danni di loro concittadini residenti in Italia, evidenziando un ambito d'interesse più ampio di quello locale dei singoli insediamenti e per il quale è necessaria una struttura che abbia i requisiti di un'associazione mafiosa[115].

Totale dei cittadini cinesi denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione per delinquere di tipo mafioso.

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	0	0	0	8	21	27	5	34	1
Arrestati	0	0	0	0	2	5	0	16	0

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

Totale dei cittadini cinesi denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione per delinquere.

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Denunciati s.l.	0	8	3	30	13	5	1	70	2	12
Arrestati	2	3	7	28	5	2	0	20	1	13

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

[115] Ministero dell'Interno, DIA, in *Relazione semestrali al Parlamento,* primo semestre 2004.

Elemento tra l'altro confermato dai legami che ultimamente sono emersi tra le organizzazioni cinesi e quelle albanesi per la gestione del traffico di immigrati clandestini, e dall'intensa attività di riciclaggio di denaro. In quest'ultimo settore si è constatato come non vi sia una corrispondenza economica tra i guadagni delle attività lecite e gli investimenti operati dagli imprenditori cinesi. La notevole disponibilità di denaro contante impedisce un accertamento della provenienza dello stesso, ma contemporaneamente fa sorgere dei sospetti sulla sua liceità.

La struttura delle singole organizzazioni è verticistica, come è stato accertato dagli inquirenti, visto il timore reverenziale verso il capo dell'associazione stessa. Ma gli stessi investigatori stanno accertando se esista una logica unitaria che lega l'interesse della criminalità cinese alle varie attività illegali, oppure quest'ultime siano slegate tra loro. Nel primo caso si avrebbe un'ulteriore conferma dei caratteri mafiogeni di queste organizzazioni, e ciò può essere confortato anche dai dati statistici che seguono.

In generale la delinquenzialità dei cinesi si esprime su livelli quantitativi e qualitativi non preoccupanti, rapportato con quanto avviene per altri gruppi etnici, e soprattutto in quanto rivolta all'interno della propria comunità[116].

I reati maggiormente commessi sono quelli che riguardano la falsità documentale in genere, in quanto connessi al reato più diffuso del traffico di immigrati clandestini. Il gioco d'azzardo e l'usura sono tra i più compiuti, anche perché legati alla società cinese.

Reati predatori e violenti se ne contano veramente pochi e come sempre hanno come vittime gli stessi cinesi, confermando il carattere scarsamente violento della criminalità cinese, poco predisposta a manifestazioni delinquenziali tipiche della microcriminalità.

Totale .dei cittadini cinesi denunciati in stato di libertà e arrestati

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	310	705	1272	1636	1517	1642	1273	3022	5034	4563
Arrestati	38	71	210	286	280	128	118	298	368	544

Fonte:elaborazione Dipartimento della P.S.

Ma sempre nell'accertamento della potenzialità criminale mafiosa delle organizzazioni cinesi è da segnalare l'iniziativa sempre più frequente delle Forze di polizia diretta a consentire l'applicazione del regime detentivo previsto dall'art.41 bis

[116] Ministero dell'Interno, DIA., in *Relazione semestrale al Parlamento,* secondo semestre 2003.

dell'Ordinamento penitenziario, al fine di limitare appunto le potenzialità criminali dei soggetti in questione. Infatti otto cittadini cinesi sono stati, di recente, sottoposti al particolare regime carcerario previsto dall'art.41 bis, secondo comma, della legge 354/75.

II quadro generale che emerge da quest'analisi, è quello di un'etnia che anche nell'ambito delinquenziale cerca di preservare la propria cultura ed i propri costumi, evitando l'integrazione criminale che altri gruppi hanno attuato con la società del paese ospitante.

Con la criminalità organizzata cinese, si conclude l'esame di quei soggetti che più di altri denotano caratteri tali da far sorgere numerose preoccupazioni nelle istituzioni impegnate nel contrasto di questo fenomeno.

Questo non significa che in Italia non esistano altri gruppi che delinquono in forma organizzata, bensì se lo fanno, questo loro agire non ha gli stessi caratteri percepiti per le consorterie sopra illustrate, oppure non sono così radicate come queste, almeno nell'immediato futuro. Ecco dunque l'esame di alcuni gruppi di varia provenienza geografica che delinquono, chi più chi meno, in Italia in forma organizzata.

4.5 – Rapporti tra gruppi criminali etnici e le mafie tradizionali

Nei paragrafi precedenti si è visto come i gruppi delinquenziali stranieri abbiano assunto un ruolo sempre più importante affiancandosi alla criminalità organizzata italiana, mafiosa e non. Il Paese è diventato, così, il terreno per l'insediamento e lo sviluppo di una molteplicità di forme malavitose, connotate da strutture organizzative, affiliative e strategiche diverse ma quasi sempre riconducibili alle mafie tradizionali, con le quali, hanno intessuto profondi rapporti.

Bisogna infatti evidenziare come la differenza tra malavita organizzata ed i fenomeni di criminalità comune divenga sempre più indefinita per molteplici motivi:

- gravi fatti di sangue commessi non solo da organizzazioni criminali, ma anche dalla criminalità comune
- un'evoluzione strutturale di numerose aggregazioni come i contrabbandieri, le bande di quartiere, le stesse compagini su base etnica

- coinvolgimento di gruppi, sia italiani che stranieri, non tradizionali in attività illecite come traffico di armi, droga, esseri umani

Oltre a questo importante cambiamento vi è anche un'interazione tra criminalità tradizionale e forme emergenti di criminalità diffusa più accentuata, dovuta a diversi fattori sociali, economici e criminali quali:

- la scomparsa, soprattutto nel centro nord, di sodalizi storici e di capi carismatici,
- l'impegno delle organizzazioni maggiori di sottrarsi ad un impiego diretto nelle attività a più alto rischio e visibilità
- il degrado socio economico di talune aree geografiche
- e, forse elemento di maggior peso, il collegamento operativo tra i traffici maggiori – droga, armi, contrabbando, etc. - e la gestione della rete al dettaglio sul territorio;
- i continui flussi migratori, inesauribile fonte di manovalanza.

Quanto descritto ha determinato quello sganciamento della delinquenza organizzata straniera da quella autoctona, istaurando con quest'ultima rapporti di collaborazione ed in alcuni casi addirittura paritetici. Questo avviene particolarmente nelle regioni del centro nord, ove le mafie tradizionali non detengono un controllo criminale del territorio, lasciando appunto lo spazio ai gruppi etnici che si sostituiscono ai primi. Nelle regioni meridionali, invece, intercorrono delle relazioni di collaborazione, mantenendo una funzione complementare e non di sostituzione o di competizione, poiché ancora troppo forte è il controllo del territorio da parte dei criminali autoctoni. Solo in alcuni ambiti il rapporto tra i due soggetti diviene di collaborazione, anche paritetica, come l'alimentazione dei flussi illegali di droga, di clandestini, autoveicoli rubati, etc.

La contenuta conflittualità tra la delinquenza organizzata italiana e quella straniera rivela una avvenuta integrazione tra le stesse finalizzata all'ottimizzazione dello sfruttamento delle attività illecite.

A riprova della nascita di questa nuova realtà sono le informazioni estratte dalle relazioni che semestralmente la D.I.A. presenta al Parlamento sulla criminalità organizzata in Italia, nelle quali, oltre ad illustrare la situazione dei consorzi malavitosi italiani, ormai da più anni si vede costretta ad inserire, in detto rapporto, anche l'andamento dei gruppi stranieri di maggior spicco tra gli altri nell'ambito criminale.

Riflessioni più approfondite, poi, meritano le relazioni tra le mafie tradizionali e la cosiddetta "mafia russa". Il termine "mafia" per indicare la criminalità russa può apparire impropria, ma ragioni di ordine storico, il tipo di struttura, il modus operandi ne giustificano l'uso.

Alcune considerazioni in merito all'origine di questo fenomeno, come per la criminalità albanese, sono importanti per capire questa realtà criminale che, nonostante il basso profilo fino ad oggi tenuto in Italia, rivela potenzialità tali da essere ritenuta una delle organizzazioni più potenti e temibili.

Innanzitutto si parta dall'origine storica e dal substrato sociale in cui si è sviluppata questa consorteria: si ritiene che il periodo pre - sovietico sia quello che ha visto nascere le prime aggregazioni criminali, sviluppatesi in seguito nel sistema carcerario del Paese, assumendo la denominazione di *"vory v zakone "*.

Letteralmente significa "ladri in legge", ma il senso compiuto è "ladri che obbediscono ad un codice". Questo è un elemento illuminante per capire che fin dall'origine la criminalità russa assumeva le vesti non solo, di un'associazione per delinquere, ma andava oltre: predisporre un codice di regole al quale attenersi, delle sanzioni per chi lo infrange, significa dar vita a qualcosa di più impegnativo di una semplice associazione per delinquere, dove i rapporti tra gli associati non necessitano di norme per essere regolati.

Quindi già dalle origini di questo fenomeno si capisce che non si è di fronte ad un fenomeno improvvisato, o comunque appena nato, in cerca di un'identità, come può essere la criminalità albanese, che ha comunque bruciato le tappe diventando un soggetto altrettanto pericoloso, ma per ragioni diverse.

Nel tempo la c.d. *mafiya* si è sviluppata secondo un modello particolare, composto da un numero variabile di unità che, con un'articolazione di tipo gerarchico, formano una brigada o più semplicemente un c.d. *gruppirovka,* un gruppo; quest'ultimo fa riferimento ad un capo, ed opera in uno specifico ambito territoriale di competenza e dove i c.d. *vory v zakone* occupano il livello più alto di questa casta criminale.

Queste associazioni si sono dedicate, negli anni, ad ogni tipo di attività illecita, ma sempre in relazione al contesto storico in cui agivano: durante il regime comunista il mercato nero era sotto il loro controllo, come pure il contrabbando di tutto ciò la cui esportazione dall'URSS era vietata.

L'avvento della glasnost di Gorbaciov ha segnato anche il mutamento degli interessi della stessa criminalità, ampliando notevolmente il loro numero. II traffico di. stupefacenti, quello delle armi, addirittura di materiale nucleare, o di tecnologie belliche sono le attività che si sono aggiunte con il venir meno della dittatura.

Ma il fatto che più di altri denuncia l'evoluzione di questa particolare criminalità è stata la sua definitiva infiltrazione negli apparati governativi - consentendogli, tra l'altro, di controllare gli aiuti economici donati dall'Occidente -, nei mass media - con l'acquisto di emittenti televisive e di testate giornalistiche, influenzando così l'opinione pubblica -, e nelle banche, assicurandosi l'ingresso nel mondo economico.

In breve il numero di cosche è salito a circa 9.000, con un numero di affiliati vicino alle 100.000 unità, e di circa 3.000.000 di fiancheggiatori, mentre non è accertato che esista una cupola sovraordinata ad esse[117].

Venuto meno il blocco dell'Est, si sono verificate le prime migrazioni verso l'Occidente con la conseguente infiltrazione di elementi criminali nei paesi di maggior interesse secondo una strategia particolare.

Il primo paese interessato a questo fenomeno è stata la Gran Bretagna: è stato accertato che in un primo momento esponenti della criminalità russa sono approdati in questo paese per motivi turistici; in seguito hanno iniziato ad investire i proventi dei loro traffici illegali in patria, riciclandoli in attività assolutamente legali come immobili commerciali, alberghi, ed in altre operazioni lecite.

Questo ha permesso di stabilire in quel paese una testa di ponte per poter poi impiantare basi . sicure per sviluppare delle attività illegali quali lo sfruttamento della prostituzione, contrabbando, operazioni finanziare dirette al riciclaggio di denaro sporco, etc.

Quanto avvenuto nel paese anglosassone è accaduto anche in Italia: infatti già nei primi anni novanta numerosi cittadini della C.S.I., giungevano nelle località turistiche più prestigiose del paese, con considerevoli disponibilità di denaro.

Tale flusso turistico è stato l'escamotage dei delinquenti russi per introdurre numerose concittadine da avviare al mercato della prostituzione, e di altri connazionali il cui compito era quello di acquistare beni di lusso da esportare nel proprio paese.

---

[117] I dati sono tratti da valutazioni e stime del F.B.I.

La seconda fase, ovvero l'investimento di cospicui capitali, sia per riciclare il denaro sporco delle attività illegali in Russia che per assicurarsi la possibilità di rimanere legalmente in Italia, è iniziata subito dopo con l'arrivo di esponenti legati alla criminalità russa, i quali si sono inseriti a vario titolo nel tessuto economico italiano investendo nei settori turistici, immobiliari e manifatturieri. La strategia d'infiltrazione e radicamento economico è stata confermata da numerose operazioni di Polizia, le quali hanno evidenziato la pericolosità di questo fenomeno.

Infatti, se quanto avvenuto si inquadra in un disegno preordinato e collaudato in altri paesi occidentali, a questa seconda fase dovrebbe seguirne una di acquisizione del controllo del territorio e di attività illegali di loro interesse.

Ciò ricalca quanto verificatosi in paesi come l'Olanda, la Francia, la Germania o l'Austria dove esponenti della mafia russa si sono resi responsabili di efferati delitti. Anche negli Stati Uniti è stata attuata una strategia analoga: infatti la terza fase si è conclusa e le attività illegali dei criminali russi sono numerose ed eterogenee, mentre già numerosi efferati reati sono stati commessi.

In Italia, per il momento, questo gruppo criminale ha cercato di mantenere un basso profilo delinquenziale tale da non attirare l'attenzione delle istituzioni.

Le attività illegali nelle quali sono implicati i criminali russi in Italia riguardano il riciclaggio di denaro, il traffico di armi e la loro detenzione, il traffico di stupefacenti, di valuta falsa, di materiale nucleare, di opere d'arte, lo sfruttamento della prostituzione.

Per quanto concerne l'infiltrazione nel nostro paese, oltre all'investimento in varie attività legali, si è constatato che molti cittadini russi contraggono dei matrimoni di comodo al fine di ottenere la cittadinanza italiana, avvalendosi dell'ausilio di loro connazionali già residenti nel paese, oppure di pregiudicati italiani di bassa levatura, disposti a tali pratiche.

Le regioni nelle quali è stata riscontrata la presenza di associazioni criminali russe, legate alla mafia russa, sono il Lazio, le Marche e la Lombardia: qui sono stati individuati dei criminali affiliati ai potenti sodalizi moscoviti della Brigada Solntsevskaja, ovvero la brigata del sole, e della Brigada Izmailovskaya. Alcuni elementi di minor spessore sono stati registrati in Versilia, in Costa Smeralda, nel Friuli Venezia Giulia, impegnati in attività di riciclaggio, traffico di armi e valuta falsa.

Per quanto concerne il rapporto tra queste organizzazioni e quelle italiane si evidenziano sodalizi tra i due soggetti intesi soprattutto al riciclaggio di denaro, il traffico di armi, di droga, allo sfruttamento della prostituzione, lo spaccio di valuta americana; anche in questo caso è da sottolineare la perfetta armonia tra le due parti, confermata dalla mancanza di scontri, e giustificata anche dalle scelte dell'etnia russa di prendere il controllo solo di zone lasciate libere dai gruppi italiani.

Cittadini russi denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione mafiosa.

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0
Arrestati	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0

Fonte del Dipartimento della PS

Se non fosse per gli arresti o denunce del 1997, la presenza di criminali mafiosi russi è praticamente inesistente, ma questo tutto ciò rientra appunto nella strategia del processo d'infiltrazione, dove è importante mantenere una ridotta visibilità.

Un andamento analogo è riscontrabile nel caso di cittadini russi arrestati o denunciati per associazione per delinquere, art.416 c.p., o per associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti.

Cittadini russi denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione per delinquere

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Denunciati s.l.	0	0	1	1	5	0	0	1	4	0
Arrestati	3	0	1	0	5	9	4	4	5	4

Fonte Dipartimento della P.S.

Comparando questi dati con quelli illustrati per gli albanesi si noti l'esiguità del fenomeno russo, quasi da non giustificare le preoccupazioni espresse in varie relazioni da parte degli organi competenti, se non fosse per il significato che questi dati nascondono.

Cittadini russi denunciati in stato di libertà e arrestati per associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Denunciati s.l.	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Arrestati	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2

Fonte Dipartimento della P.S.

La controprova che il fenomeno della mafia russa non è sottovalutato da parte delle istituzioni e che è fonte di preoccupazione, sta nel fatto che la Direzione Investigativa Antimafia da alcuni anni ha sviluppato uno studio, il progetto Criminalità Organizzata ex-Sovietica, che analizza e approfondisce il fenomeno semestralmente, cercando di individuarne i progressi nonché gli interventi appropriati per contrastarlo.

CONCLUSIONI

Traffico di stupefacenti e immigrazione clandestina rappresentano due forme di devianza che la criminalità organizzata ha sempre cercato di intercettare per gestirne le potenziali opportunità di redditività.

Tuttavia, i due fenomeni sono, evidentemente, disgiunti in quanto l'uno potremmo dire che sia il prodotto di una forma di devianza alimentata da benessere diffuso, ricchezza individuale e situazioni di malessere personali determinate da innumerevoli fattori di ordine psicologico e motivazionale, mentre l'altro è il risultato di una polarizzazione dello sviluppo che finisce per attrarre e richiamare esseri umani che vivono in aree di marginalità economica e di degrado occupazionale verso le regioni più ricche e maggiormente sviluppate. L'immigrazione, poi, ha anche una funzione di riequilibrio demografico, almeno nella misura in cui genera nuove opportunità di crescita demografica all'interno di sistemi sociali caratterizzarti da scarsa natalità ed invecchiamento della popolazione endogena. Per tanto, allorché regolamentata e gestita nelle sue direzioni insediative da moderni strumenti di controllo di natura legislativa, l'immigrazione rappresenta un'importante alternativa per la regolazione del mercato del lavoro e l'assolvimento di funzioni occupazionali, che sovente si collocano in una scala bassa di valori dove corrispondono ad attività esecutive che la popolazione locale tende a rifiutare.

Come è emerso dalla ricerca di cui si presentano i risultati in questa sede, esiste una evidente discrasia tra opportunità legali d'immigrazione e domanda implicita di accesso nei confronti di alcune regioni geografiche ritenute particolarmente attrattive o per motivi di ampiezza e vantaggiosità delle prospettive occupazionali, o per motivi di legami parentali ed amicali, ovvero per l'inclusione in un sistema economico ampiamente dinamico e prospero, così come capita per gli Stati Uniti o, oggigiorno, per i paesi dell'Unione Europea. Ma, mentre l'America, alle prese con problemi decisamente gravi sul fronte dell'immigrazione clandestina, sin dalle origini dei grandi flussi atlantici e dalla pressione esercitata da alcuni paesi confinanti dello stesso continente, ha saputo controllare con fermezza e rigide normative i flussi che vi si dirigevano, non altrettanto si è verificato nei confronti dell'Europa. In questo caso si è verificata una contemporanea coincidenza di eventi che, muovendo dal progressivo incrocio tra politica di ampliamento e principio di libertà di stabilimento dei cittadini, ha reso particolarmente permeabile il territorio europeo ad un'immigrazione irregolare, prontamente attenta a sfruttare ogni opportunità di labilità nei controlli di frontiera. Né l'inasprimento delle verifiche e il progressivo irrigidimento di numerosi governi dell'UE indotti dall'escalation del fenomeno terroristico ha concretamente determinato un arretramento della pressione migratoria proveniente attraverso frontiere marittime assai estese, ovvero facilitata da un intenso e caotico movimento intereuropeo su gomma, aria e ferro.

L'esito di tale situazione, come è emerso dai risultati dell'azione di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti, è stato un radicamento di gruppi criminali stranieri in Europa Comunitaria che muovendo dall'azione d'infiltrazione di immigranti clandestini si è rapidamente saldata con la malavita locale per utilizzare gli stessi immigrati irregolari nel traffico delle droghe e, parallelamente, nella distribuzione asl consumo, oltre che nell'incremento della prostituzione.

Da questo punto di vista, in definitiva, l'immigrato irregolare, componente debole del sistema, ricattabile per evidenti ragioni dipendenti dal proprio status illegittimo, finisce per alimentare un mercato del lavoro gestito da personaggi privi di scrupoli che ne utilizza le debolezze per costringerne la volontà ai più abietti fini speculativi.

In tale panorama, senza ulteriormente insistere sul concetto della diffusione del consumo di droghe come espressione di un'insicurezza sociale diffusa e inarrestabile,

l'incrocio tra immigrazione clandestina e traffico di stupefacenti produce una miscela esplosiva estremamente pericolosa che finisce per incendiare innumerevoli altre manifestazioni di devianza e malcostume sociale.

Il ruolo delle Organizzazioni Internazionali ha estremo rilievo, in quanto consente di sviluppare accordi e convenzioni tra paesi diversi che danno luogo a possibili interventi delle forze di polizia sia sul piano dell'intelligence, sia su quello conseguente della repressione. Ma, come si evince dai due casi di studio presentati, Malpensa e Fiumicino, è proprio nell'azione di polizia alle frontiere che si conseguono i risultati maggiormente significativi. La repressione, operando attraverso sofisticati sistemi di informazione e di monitoraggio è tanto più efficace, quanto più elevata e pervicace si dimostra la professionalità degli addetti. Professionalità che non si fonda esclusivamente sulla pur fondamentale azione di formazione continua programmata dalle autorità competenti, ma che opportunamente si alimenta di un arricchimento culturale e della sommatoria di esperienze di studio e di ricerca che, come nel caso di questo percorso di alta formazione, incentrato su saperi di Geopolitica e Geostrategia, costituiscono un'opportunità di cui, nel concludere il relativo percorso istituzionale, si sente l'esigenza di richiamare, esprimendo gratitudine ed apprezzamento per la stimolante opportunità concessa.

BIBLIOGRAFIA

A) In tema di “droghe” e di “Geostrategie di contrasto degli stupefacenti”

Amato G., Droga ed attività di polizia, ed. Laurus, Roma 1992.

Annuale D., Il contrasto al traffico illecito di sostanze stupefacenti, C. S. A., 2003.

Barbarisi M., "Sostanze stupefacenti e psicotrope", Simone, 1996.

Arlacchi-Lewis, "Imprenditorialita illecita e droga", Bologna, 1990, 2^ ristampa.

Baruffi L., "Il desiderio di maternity", Boringhieri, Torino, 1979.

Arnao L., "Proibito capire. Proibizionismo e politiche di controllo sociale", Torino, 1990.

Attili G., "Introduzione alla psicologia sociale", Milano, Angeli, 2000.

Bertol-Mari, "Gli stupefacenti. Effetti, abuso, traffico", Padova, 1991.

Bolelli F., Le nuove droghe, Castelvecchi 1994.

Bruno F., "Verso una prevenzione scientificamente orientata", UNICRI, 1990, pag. 105.

C. Serra, Macchia M.T.P., Chi ha paura di uscirne? Kappa, Piacenza, (1995).

Campedelli M., Pepino L., Droga: le alternative possibili, Gruppo Abele, Napoli, (1997).

Cancrini L., Mazzoni S., "Droga chi come perche e soprattutto che fare?", Sansoni, Firenze, 1972.

Carrieri F., Serra C., Tossicodipendenza e criminalita, Adriatica, Bari, (1997).

Cavallo M., "Le nuove criminality", Milano, Angeli, 2000.

Cernia L., "La prevenzione politica ed economica del fenomeno droga", Franco Angeli, Milano, 1992.

Cesa M., Scabini E., "La violenza sui bambini: immagini e realty", Franco Angeli, Milano, 1991

Chesnais J. C., "Storia della violenza in Occidente dal 1800 ad oggi", Milano, Longanesi, 1981.

COM(1999) 239 Def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa a un piano d'azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000 - 2004) Bruxelles, 26.05.1999.

Contardi E., "Gravidanza e tossicodipendenza", in "Bollettino Epidemiologico", USL1/23, 1987, Torino.

Coser Lewis A., "I Maestri del pensiero sociologico", Il Mulino, 2001.

De Leo G., "Protagonisti del sistema droga", *in* "Il Sistema Droga, di Luisella de Cataldo Neuburger", *Cedam, 1993.*

Deschamps J. C., "(trad. it. 1986), "Cause impersonali e responsabilita indiiduali", Liguori, Napoli,1986

Di Gennaro-La Greca, "La droga, traffico, abusi e controlli", Milano, 1992.

Ferracuti F., "Alcoolismo, tossicodipendenze e criminality", in "Trattato di criminologia e nsichiatria forense". XV. Milano. 1988.

Dubolino P., II Codice delle leggi sugli stupefacenti, la Tribuna, Piacenza, (2000).

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, The state of the drugs problem in the acceding and candidate countries to the European Union, Annual report 2003.

Faralli C., Morini G., Mortali C., Pacifici R., Consumo di droghe in Italia. Dati e statistiche, 2004.

Fargnoli B., "Droga e Tossicodipendenza", Giuffre, Milano, 1990.

Ferracuti, "Alcoolismo, tossicodipendenze e criminality", in "Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense", Milano, 1988.

Ferrajoli L., "Proibizionismo e diritto", *Feltrinelli, Milano, 1991.*

Flora G., La nuova normativa sugli stupefacenti, Commento alle norme penali del Testo Unico, Giuffre, Milano, (1991).

Fornari U., "Psicologia e psichiatria forense", *UTET, 1993.*

Gamberini A., "La droga, un indistinto nemico del genere umano", *Milano, 1991*

Giddens Anthony, "Sociologia", II Mulino, 1994.

Gius E., "La questione droga. Prospettive di ricerca e problemi d'intervnto", Milano, 1982.

Goffman K, "Modelli di interazione", Il *Mulino, Bologna, 1971.*

Haley I., "II distacco dalla famiglia", *Astrolabio, "Roma.*

Izzo A., "Anomia. Analisi e storia di un concetto", Laterza, 1996.

La Monica L., "Produzione e traffico", *in AA.VV.,* "Stupefacenti, sostanze psicotrope, stati di tossicodipendenza", *Torino, 1990.*

Latagliata A., "I termini dell'attuale dibattito in tema di lotta alla droga", *in* "Rivista polizia", *1991.*

Lazzarini G., "Sociologia e ordine sociale", Milano, Angeli, 1993.

Lemert E. M., "Devianza, problemi sociali e forme di controllo", Giuffrê, Milano, 1981.

Lucchini R., "Drogues et societe. Essai sur la toxicodependance", *Ed. Univ. Fribourg, 1985.*

Lucchini R., Une substance psychotrope n'est pas encoreune drogue, *Univ. Fribourg, 1987.*

Malagoli M., "Aspetti psicosociali della tossicodipendenza femminile", in "Il Sistema Droga, di Luisella de Cataldo Neuburger", Cedam, 1993.

Malagoli Togliatti M., "Famiglie multiproblematiche", NIS, Roma, 1987. Minuchin S., "Famiglie e terapie della famiglia", Astrolabio, Roma.

Manconi L., "Legalizzare la droga. Una ragionevole proposta di sperimentazione", *Feltrinelli, Milano, 1991.*

Marotta M., "La cooperazione internazionale per la lotta alla droga", *in* "La Comunita internazionale", *1990.*

Olivieri D., Padovani G., Decessi per droga in Italia, Franco Angeli 1996.

Organization of American States, Inter American Drug Abuse Control Commission, Evaluation of Progress in Drug Control: Hemispheric report 1999 2000, Washington, D.C., December 2000.

Palazzo F. C., Consumo e traffico degli Stupefacenti, CEDAM, Padova,1994.

Palazzo F., "Stupefacenti e legislazione antidroga", in "Consumo e Traffico degli Stupefacenti", Cedam, 1996.

Palazzo G., "L'uso personale di stupefacenti nella nuova legge antidroga", *in* "Legislazione penale", *1992.*

Pitch T., "Responsabilita limitate", *Feltrinelli, Milano, 1989.*

Ponti G., "Compendio di criminologia", *Cortina, Milano, 1988.*

Porro G., “Le competenze comunitarie per la lotta alla droga e al traffico di stupefacenti”, in Riv. dir. internaz. priv. e proc., 1992.

Presutti A., Tossicodipendenza e libertà personale. Misure processuali e penitenziarie, Milano, 1989.

R. Ricciotti, "Gli Stupefacenti", Cedam, 1993.

Ricciotti R., Ricciotti M. M., Gli Stupefacenti, commento al TU. 9 ottobre 1990 n. 309, CEDAM, Milano, 2000.

Romano C. A., Bottoli G., La normativa sugli stupefacenti in ambito europeo, Carocci, Roma 2002.

Ronco M., "Il controllo penale degli stupefacenti", Napoli, 1990.

Schellino F., “Commento art. 275 c.p.p.”, in Commento al nuovo codice di procedura penale, P. Tonini, Manuale di Procedura Penale, Giuffrè, Milano, 1999.

Serra C., Psicologia penitenziaria. Sviluppo storico e contesti psicologicosociali e clinici, Giuffre, Milano, (2000).

Silvestrini B., Malati di droga. Le sostanze d'abuso: danni fisici, psichici, relazione individuale, difese, Sperling e Kupfer, Roma, (1995).

Smelser Neil J., "Manuale di Sociologia", Bologna, Il Mulino, 1996.

Tonini P., Manuale di Procedura Penale, Giuffrè, Milano, 2002, Quarta edizione.

Trautman F., Barendregt C., The European Peer Support Manual, N.I.A.D., Utrecht, 1994.

United Nations Office on Drug and Crime, Ecstasy and amphetamines. Global survey 2003, New York 2003 (www.unodc.or,qlpdflpublications/report ats 2003 09 23 l.pdf).

United Nations UNODC, Global illicit drug trends 2003. Dati e tendenze dell’abuso di droga nel mondo, (Rapporti ONU 2003), New York 2003.

United Nations, Official Records of the United nations Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Menna, 25 novembre 20 dicembre 1988.

United Nations, Report of the International Narcotics Control Board for 2001, (New York, 2002, E/INCI312001/1).

United Nations, Report of the International Narcotics Control Board for 2000, (New York, 2001, E/INCB/01.X1. 1).

Wallace R., Wolf A., "La teoria sociologica contemporanea", Il Mulino, 1988

B) In tema di "Geografia dei flussi d'immigrazione"

ACNUR I rifugiati nel mondo, Rapporto 1997

Ambrosini M. (a cura di), Lavorare nell'ombra. L'inserimento degli immigrati nell'economia informale, *Quaderni I.S.M.U., n. 10, Milano, 1997*

Ambrosini M. Utili invasori. L 'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano, *Milano, Franco Angeli, 2000*

Ambroso G. "Diversity etnico-culturali e progetti migratori" in Mingione E. Mottura G., Arcipelago immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori dell 'immigrazione in Italia, Roma, Ediesse 1999

L 'immigrazione in Italia alle soglie del 2000 *Caritas di Roma 2000*

Artoni A. M., La sfida delle inclusioni, intervento presentato al Convegno "Migrazioni. La sfida delle inclusioni nell'Europa degli immobilismi", 32° convegno dei giovani imprenditori, Santa Margherita Ligure, 7-8 giugno 2002

Ascoli U. Movimenti migratori in Italia, *Bologna, Il Mulino, 1979*

Bagnasco, L 'altra meta dell'economia. La ricerca internazionale sull 'economia in Italia, *Bologna, Il Mulino, 2000*

Baldassarini A., "II lavoro degli stranieri e I 'occupazione non regolare nelle nuove stime di contabilita nazionale", *in Studi Emigrazione n. 141, 2001*

Balibar E., Le frontiere della democrazia, *Roma, Manifestolibri, Roma, 1994.*

Balsamo F. (a cura di), Da una sponda all'altra del Mediterraneo, *L'Harmattan Italia, Torino, 1997*

Barbagli M., Immigrazione e criminality in Italia, Bologna, it Mulino, 1998 Beck U., articolo pubblicato su Repubblica it 10/5/2002

Bergnach L. Minoranze etniche ed immigrazione, *Milano, Franco Angeli, 1993*

Birindelli A. M. "Dalle grandi migrazioni di massa all'arrivo di lavoratori stranieri: un secolo d'esperienza migratoria in Italia", in Materiali di studi e ricerche, *n° 5 Roma 1998*

Birindelli A. M., Aspetti quantitativi della presenza straniera in Italia *in* La presenza straniera in Italia *a cura di Labos, Roma, Edizioni Ter, 1990.*

Birindelli A. M., Le migrazioni con I 'estero. Chiusura di un ciclo e avvio di una nuova fase, in "Demografia e society in Italia", a cura di E. Sonnino, Editori riuniti, Roma, 1989

Bolaffi G. Una politica per gli immigrati, *Bologna, Mulino Tendence 1996*

Bonifazi C. e Chili S., II lavoro degli immigrati in Italia, *in «La questione agraria», n. 1, 2001*

Bonifazi C., L'immigrazione straniera in Italia, *Il Mulino, Bologna, 1998*

Bortone R. "Per una cultura della diversity e del mutamento", in Perrone L., Ne qui ne altrove, *Roma, Sensibili alle foglie 3, 1998*

Bruni M., Pinto P., "Mediterraneo, le due sponde dell'immigrazione", *Politica ed economia, 4, 1990*

Brusa C. (a cura di), Immigrazione e multicultura nell'Italia di oggi, *Franco Angeli, Milano, 1997*

Calvanese F. "I tempi e gli spazi della nuova immigrazione" *in Pugliese E.* "Europa", *in* Inchiesta *Ottobre Dicembre 1990*

Calvanese F. "Spazi e tempi delle nuove migrazioni in Italia, Europa e paesi extraeuropei", in Mottura G. Arcipelago Immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori in Italia, Roma Ediesse 1993

Capaccioni G. (a cura di), Uomini o immigrati?, EMI, Bologna, 2001

Carchedi F. - Picciolini A. - Mottura G. - Campani G. (a cura di), I colori della notte. Migrazioni,sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale, Franco Angeli, 2000

Carchedi F. "La condizione degli immigrati in Italia" in Agenzia romana per la Preparazione del Giubileo, Migrazioni. Scenari per it XXI secolo, Roma 12- 14 Luglio 2000

Caritas di Roma, Immigrazione. Dossier Statistico 2000, Anterem, Roma, 2000 CESPI "II governo dei processi migratori nel quadro europeo: obiettivi, strumenti e problemi" in CENSIS Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche.

Collinson 0. Le migrazioni internazionali e l'Europa, Bologna, Il Mulino 1994 Consulta degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, Guida alla legge

sull'immigrazione, Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2001

Cotesta V., Noi e loro. Immigrazione e nuovi conflitti metropolitani, Soneria Mannelli, Rubbettino, 1995.

Cotesta V., Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e societa multiculturale, Laterza, Roma-Bari, 1999.

De Vincentis D. Testo Unico sull'immigrazione e norme sulla condizione straniera, Napoli Edizioni giuridiche Simone 6, 1999

IRES — CGIL, Rapporto sull 'immigrazione: scenari, mercati del lavoro e contrattazione, Roma, Ediesse, 2002

Macioti M.I., Pugliese E., Gli immigrati in Italia, Laterza, Bari, 1998

Marselli R. Economia della criminalita, Torino, Utet 1999

Mendras H. Il mutamento sociale Roma, Seam 1998

MINISTERO DELL'INTERNO, Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarita, Roma, 2001

Morlicchio E. "Gli immigrati dalla poverta al lavoro", in Pugliese E.

Mottura G. — Pugliese E., Mercato del lavoro e caratteristiche dell 'immigrazione italiana nell 'ultimo quindicennio, in P. Leon e M. Marocchi, Sviluppo economico italiano e forza lavoro, Marsilio Editori, Venezia-Padova, 1973

Mottura G. "L'immigrazione nelle diverse Italie" in Mottura G., a cura di, L 'arcipelago immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia, Roma , Ediesse 1992

Mottura G. (a cura di) L 'arcipelago immigrazione, Caratteristiche e modelli Migratori dei lavoratori stranieri in Italia. Roma, Ediesse 2000

Natale M., Gli immigrati stranieri in Italia. Quanti sono, chi sono, come vivono?, Cacucci Editore, Bari, 1997

Natale M., L'irnmigrazione straniera in Italia: consistenza, caratteristiche e prospettive in "Polis" 4, 1, 1990

Palanca V., Guida al pianeta immigrazione, Editori Riuniti, Roma, 1999 Pollini G. Sociologia delle migrazioni, Milano, Franco Angeli 1998

Pugliese E. "L'inimigrazione", in Barbagallo F., _a cura di, Storia d'Italia Repubblicana, Torino Einaudi, vol.III, tomo I, 1996

Pugliese E. (a cura di), Rapporto Immigrazione. Lavoro, sindacato, societa, Ediesse, Roma, 2000

Pugliese E. Gli immigrati in Italia, Bari Laterza 1991

Reyneri E. Sociologia del mercato del lavoro, Bologna, Il Mulino, 1996

Società Geografica Italiana, L'altrove tra noi, Rapporto annuale 2003, Scenari Italiani, Roma, 2003

Reyneri E., *Immigrazione ed economia sommersa,* in "Stato e mercato", n. 53, aprile 1998

Sassen S. Migranti, coloni, rifugiati. Dall 'emigrazione di massa alla Fortezza Europa. *Milano Feltrinelli 2000*

Signorelli A. Antropologia urbana, *Milano, Guerini Studio 1996*

Strozza S., I lavoratori extracomunitari in Italia: esame della letteratura e tentativo di verifica di alcune ipotesi, *in "Studi Emigrazione", =CI, n. 119, 1995*

Strozza S., *Migrazioni internazionali, squilibri demografici ed economie irregolari,* in A. Colajanni - D. Maffioli, (a cura di), *Problemi demografici e dinamiche socioculturali nell'area del mediterraneo,* Ricerca e Cooperazione, Roma, 1996

Tonizzi E. *Le grandi correnti migratorie del Novecento,* Torino, Paravia Scriptorum 1999

Tosi A. "Casa e immigrazione", in Zincone G., a cura di, Primo rapporto sull 'integrazione in Italia, *Bologna 1999 II Mulino*

Venturini A., II ruolo dell 'immigrazione nelle societa *industrializzate:complementarita, sostituzione o trasformazione,* in G. ANCONA (a cura di), *Migrazioni mediterranee e mercato del lavoro,* Bari, Cacucci editore, 1999

Vitiello M. "Gli immigrati tra lavoro e devianza", in Pugliese E., a cura di, *Rapporto Immigrazione. Lavoro, sindacato, societa,* Roma, Ediesse 2000

Zanfrini L. (a cura di), Immigrati, mercati del lavoro e programmazione dei flussi d'ingresso, *Quaderni I.S.M.U., n. 1, Milano, 1999*

Zincone G. (a cura di) Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati *a cura di,* Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, societa. *Roma, Ediesse, 2000*