

VI

IMMIGRAZIONE

1 - Immigrati regolarmente presenti e residenti al 1° gennaio 2000

Immigrati presenti in Italia al 1° gennaio 2000

Al 1° gennaio 2000 i dati relativi al numero di permessi di soggiorno rilasciati nel nostro Paese è pari a 1.252.000. Nell'ammontare di documenti validi è compreso anche un certo numero di permessi che, alla data di riferimento, risultano scaduti e che presumibilmente sono in corso di proroga. Precisamente, si assume che siano prorogati tutti i permessi scaduti da meno di due mesi (cioè nei mesi di novembre e dicembre), termine utile, secondo la normativa vigente, per la concessione del rinnovo. Tuttavia, vi sono documenti che, pur scaduti da breve tempo, non sono prorogabili, o dei quali lo straniero non richiede il rinnovo, in quanto è in procinto di lasciare il Paese ovvero lo ha già fatto¹; viceversa, alcuni permessi possono essere prorogati pur essendo scaduti da oltre due mesi. Pertanto, come di consueto, il numero di permessi effettivamente rinnovati è stimato dall'ISTAT nel corso dell'anno: si ottiene in tal modo il dato definitivo sul numero di permessi validi al 1° gennaio 2000, pari a 1.340.655 unità, che è sensibilmente superiore a quello desunto dai permessi rilasciati alla stessa data (pari, come si è detto, a 1.252.000), a causa del gran numero di permessi rilasciati in seguito all'ultima regolarizzazione (DPCM 16/10/1998) non ancora registrati alla data del 1° gennaio 2000. Soprattutto per effetto di tale regolarizzazione, il saldo fra ingressi e uscite nel corso del 1999 è pari a 250.000 unità, con un incremento del 23% dello stock di permessi di soggiorno fra il 1° gennaio 1999 e il 1° gennaio 2000.

Tabella VI.1 – Permessi di soggiorno rilasciati dal 1999 al 2000, con distinzione per sesso e stato civile.

Anni	Numero			% per sesso		% di coniugati (a)		Variazioni annue	
	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	migliaia	%
1992	389.885	259.050	648.935	60,1	39,9	38,0	44,9
1993	329.969	259.488	589.457	56,0	44,0	40,6	46,3	- 59	- 9,2
1994	359.318	289.784	649.102	55,4	44,6	42,2	47,6	60	10,1
1995	362.824	314.967	677.791	53,5	46,5	43,6	49,1	29	4,4
1996	384.620	344.539	729.159	52,7	47,3	45,8	50,3	51	7,6
1997	554.318	431.702	986.020	56,2	43,8	44,0	50,4	257	35,2
1998	564.283	458.613	1.022.896	55,2	44,8	45,6	52,1	37	3,7
1999	582.568	508.252	1.090.820	53,4	46,6	47,1	54,2	68	6,6
2000	732.669	607.986	1.340.655	54,7	45,3	45,0	53,9	250	22,9

a) Percentuali calcolate, rispettivamente, sul totale dei maschi e sul totale delle femmine.

Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento della P.S..

¹ In tal caso il relativo permesso non dovrebbe essere più presente in archivio, ma ciò raramente si verifica in primo luogo perché lo straniero non notifica alla Questura di competenza il proprio trasferimento.

Si deve segnalare che, in ogni caso, l'ammontare di permessi di soggiorno validi risulta sempre meno adeguato a rappresentare la reale entità della presenza straniera regolare, visto il crescente numero di minori i quali, in gran parte, non hanno un permesso di soggiorno individuale e non sono nemmeno conteggiati nello stock dei permessi quando sono iscritti sul documento di soggiorno dei genitori. I minori che risultano intestatari di un permesso di soggiorno individuale sono meno di 60.000, mentre secondo i dati sulla popolazione residente in Italia al 1° gennaio 2000, i cittadini stranieri minorenni iscritti in anagrafe sono circa 230.000.

Una quantificazione più attendibile del complesso della popolazione straniera regolarmente presente si può ottenere aggiungendo al numero degli stranieri adulti in possesso di permesso di soggiorno quello dei minori stranieri residenti, opportunamente incrementato per tener conto dei bambini regolarmente presenti in Italia ma non registrati in anagrafe (ad esempio, i figli di donne nordamericane coniugate con connazionali militari N.A.T.O.). Pur trattandosi di valori indicativi, dalla stima emerge che al 1° gennaio 2000 gli stranieri regolarmente presenti si attestano intorno a 1.520.000 unità.

Prosegue la tendenza di lungo periodo alla normalizzazione della popolazione straniera sia in relazione alla composizione per sesso, sempre meno sbilanciata verso la componente maschile, sia alla proporzione di coniugati e coniugate, con un continuo aumento soprattutto delle seconde. Elementi di discontinuità sono rappresentati dalle regolarizzazioni, poiché ne usufruiscono principalmente immigrati di sesso maschile e non coniugati. Si sono osservati, infatti, aumenti della percentuale di maschi e di persone non coniugate al 1° gennaio 1997 e al 1° gennaio 2000, cioè quando si sono manifestati gli effetti, rispettivamente, della regolarizzazione del 1995 e di quella del 1998.

Popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2000

Anche gli stranieri residenti continuano ad aumentare: 1.270.553 cittadini stranieri risultano iscritti in anagrafe al 1° gennaio 2000, con un incremento, rispetto al 1° gennaio 1999, di 154.159 unità (+13,8 %); l'aumento è dovuto sia a un saldo naturale in attivo (+19.236 unità), sia a una differenza netta tra iscritti e cancellati fortemente positiva (+134.923). Si tratta di un incremento superiore a quello medio annuo registrato nel decennio appena trascorso (pari a circa il 12 %), durante il quale la popolazione straniera residente è più che raddoppiata, passando dalle 573.000 unità al 1° gennaio 1993² alle 1.271.000 attuali. L'aumento più sensibile dell'ultimo anno è dovuto in

²Primo anno utile per il confronto.

parte all'inizio del processo di iscrizione in anagrafe dei nuovi regolarizzati, in parte anche ad una crescente quota di stranieri che, una volta ottenuto il permesso di soggiorno, si iscrive in anagrafe, rafforzando la nuova fisionomia dell'immigrazione, sempre più stabile in quanto maggiormente caratterizzata dalla presenza di nuclei familiari.

Tabella VI.2 - Popolazione straniera residente (di cui minorenni) al 1° gennaio 1999 ed al 1° gennaio 2000

	1999	2000	Variazione %
Popolazione straniera residente al 1° gennaio	1.116.394	1.270.553	13,8
Incidenza % su popolazione totale	1,9	2,2	-
Minorenni stranieri residenti al 1° gennaio	186.890	229.849	23,0
Incidenza % su popolazione straniera	16,7	18,1	-

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Gli stranieri rappresentano il 2,2% della popolazione residente complessiva in Italia al 1° gennaio 2000 (pari a 57.679.955 unità). La quota di stranieri risulta in aumento rispetto all'inizio del 1999, quando era pari all'1,9%. Si tratta comunque di un valore che colloca l'Italia tra i Paesi europei con la più bassa percentuale di stranieri sulla popolazione complessiva. Al 1° gennaio 1998 (ultimo anno disponibile per il confronto), l'incidenza percentuale degli stranieri in Italia, infatti, era pari all'1,7%, leggermente superiore solo al dato registrato in Grecia, Spagna e Finlandia (circa l'1,6%); negli altri principali Paesi europei, invece, i corrispondenti valori risultavano compresi tra il 3% dell'Irlanda e il 9% della Germania e del Belgio.

Come già accennato, i minorenni stranieri sono 229.849, pari al 18,1% del totale della popolazione straniera residente, di cui rappresentano la componente in più rapida crescita. L'incremento di circa 43.000 minori registrato rispetto all'inizio del 1999 è, infatti, pari al 23%, superiore, dunque, a quello del complesso della popolazione straniera (che, come già detto, è pari al 13,8%). Alla vivace dinamica di incremento hanno contribuito in misura quasi equivalente i nati (21.175) e i nuovi immigrati minorenni (quasi 22.000), giunti in Italia principalmente a seguito dei ricongiungimenti familiari.

Per quanto riguarda la componente naturale, il numero dei nati nel 1999 risulta sensibilmente cresciuto rispetto all'anno precedente (+25,3%); i decessi sono stati pari a 1.939 unità, anch'essi in aumento rispetto al 1998 (+10,1%), sebbene ancora numericamente contenuti in virtù della struttura per età relativamente giovane della popolazione straniera. Nel 1999 il saldo tra le nascite e i decessi della popolazione residente complessiva è stato negativo per 33.841 unità; il deficit naturale sarebbe risultato, dunque, ancor più accentuato se non vi fosse stato l'apporto della vivace dinamica della natalità della popolazione straniera residente in Italia. Nel corso degli ultimi an-

ni la natalità degli stranieri è stata, infatti, molto sostenuta: tra il 1993 e il 1999 i nati stranieri sono stati oltre 86.000.

Tabella VI.3 - Movimento naturale e migratorio della popolazione straniera residente. Anni 1998 e 1999.

Movimento naturale e migratorio	1998	1999	Variazione %
Nati	16.901	21.175	25,3
Morti	1.761	1.939	10,1
Saldo naturale	15.140	19.236	27,1
Iscritti	211.868	246.192	16,2
Dall'interno ⁽¹⁾	72.304	76.266	5,5
Dall'estero	134.997	164.587	21,9
Altri	4.567	5.339	16,9
Cancellati	102.292	111.269	8,8
Per l'interno ⁽¹⁾	67.241	73.027	8,6
Per l'estero	10.782	11.086	2,8
Altri ⁽²⁾	13.489	13.508	0,1
Per acquisizione cittadinanza italiana	10.780	13.648	26,6
Differenza tra iscritti e cancellati	109.576	134.923	23,1
Saldo migratorio con l'estero	124.215	153.501	23,6

(1) Il numero di iscritti e cancellati per l'interno non coincide, a causa di rettifiche conseguenti a verifiche post-censuarie, ad accertamenti o a sfasamenti temporali.

(2) Comprende anche cancellazioni per irreperibilità (10.960 e 11.723 casi).

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Alla crescita della popolazione straniera residente ha contribuito in maniera ancor più determinante la dinamica migratoria. Gli ingressi dall'estero nel 1999, tra i quali figurano anche parte di coloro che hanno usufruito della legge di regolarizzazione, sono stati pari a 164.587, mentre le cancellazioni per l'estero sono state 11.086; il saldo è, dunque, ampiamente positivo (+153.501) e risulta superiore a quello registrato nel 1998 (+124.215), soprattutto in virtù della intensa crescita delle iscrizioni (+21,9%), cui si è contrapposto un incremento ben più modesto delle cancellazioni (+2,8%), che si mantengono ad un livello decisamente basso e probabilmente sottostimato. A determinare la dinamica della popolazione straniera, accanto al movimento con l'estero, vi sono anche le iscrizioni e le cancellazioni per altri motivi, tra le quali sono incluse anche le cancellazioni per irreperibilità e per acquisizione della cittadinanza italiana: nel 1999 quest'ultima voce è stata pari a 13.648 unità, con un incremento rispetto all'anno precedente del 26,6%. Si tratta di un fenomeno in rapida crescita, che conferma la tendenza ad una sempre maggiore stabilità ed integrazione della presenza regolare.

Nel complesso, la differenza tra iscrizioni e cancellazioni della popolazione straniera nel 1999 è stata di 134.923 unità, mentre quella relativa al-

la popolazione complessiva si è attestata a 101.181 unità. Se non vi fosse la popolazione straniera quindi, la differenza tra iscritti e cancellati residenti in Italia sarebbe negativa.

La popolazione residente in Italia cresce, sebbene debolmente (+0,1%), soltanto grazie all'immigrazione; come già detto, per la popolazione straniera si registrano saldi naturali e migratori di segno positivo, contrariamente a quanto avviene per la popolazione italiana, diminuita dello 0,2% nel corso del 1999.

Stranieri e territorio

Considerando la distribuzione sul territorio, sulla base dei dati della popolazione iscritta in anagrafe, si osserva che la popolazione straniera risiede soprattutto nelle regioni nord-occidentali e centrali (rispettivamente 33,1% e 28,6%), seguite dal nord-est (22%) e dal sud che, complessivamente, accoglie soltanto il 16,3% della popolazione straniera.

Tabella VI.4 - Bilancio demografico della popolazione straniera residente, per ripartizione geografica e tipologia comunale. Anno 1999.

Ripartizioni	Nati	Morti	Iscritti	Cancellati	Popolazione a fine anno		
					Totale	di cui: minorenni Numero	Incidenza % sul totale
Nord-ovest	8.174	708	84.738	38.272	420.423	81.313	19,3
Nord-est	5.459	514	68.472	30.591	279.442	58.417	20,9
Centro	5.052	478	54.677	24.728	363.433	57.958	15,9
Sud	1.506	154	27.315	11.613	128.281	18.778	14,6
Isole	984	85	10.990	6.065	78.974	13.383	16,9
Italia	21.175	1.939	246.192	111.269	1.270.553	229.849	18,1
di cui:							
Comuni capoluogo	8.787	833	80.811	34.535	592.744	93.423	15,8

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Le regioni settentrionali si distinguono per una dinamica naturale particolarmente vivace: il saldo tra nati e morti, espresso per stranieri, si attesta intorno al 19 su 1.000 stranieri residenti, ben superiore a quello del centro (13,2), del sud (11,3) e delle isole (11,8). In particolare, nelle due ripartizioni settentrionali si è registrato quasi il 65% del totale dei nati stranieri in tutto il Paese, segno di una presenza che tende a stabilizzarsi. Del resto, anche il complesso dei minorenni mostra nelle stesse regioni un'incidenza percentuale più elevata rispetto al resto d'Italia: il valore è, infatti, pari al 19,3% nel nord-ovest e al 20,9% nel nord-est, mentre nelle altre ripartizioni la quota si attesta approssimativamente tra il 15 e il 17%.

Il saldo migratorio con l'estero, che, come già detto, rappresenta il principale fattore di crescita della popolazione straniera residente, assunse nel 1999 valori piuttosto diversificati nelle varie ripartizioni: il livello più elevato si registra nelle regioni del sud (167,9 per 1.000 abitanti), dove probabilmente gli effetti della legge di regolarizzazione sono stati particolarmente incisivi, contribuendo all'emersione della presenza irregolare e, quindi, all'iscrizione in anagrafe. Seguono l'Italia nord-orientale (149,6 su 1.000 stranieri residenti) e nord-occidentale (127,2). Piuttosto distanziate appaiono, infine, le regioni centrali (106,1) e quelle insulari (105,5).

Tabella VI.5 - Saldo naturale e migratorio della popolazione straniera residente per ripartizione geografica e tipologia comunale (numero e quozienti per 1.000 stranieri residenti). Anno 1999.

Ripartizioni	Saldo naturale		Saldo migratorio			
	Numero	Quoziente su 1.000 stranieri residenti	Interno		Estero	
Numero			Quoziente su 1.000 stranieri residenti	Numero	Quoziente su 1.000 stranieri residenti	Numero
Nord-ovest	7.466	19,0	4.250	10,8	50.055	127,2
Nord-est	4.945	19,2	5.426	21,0	38.605	149,6
Centro	4.574	13,2	-1.142	-3,3	36.715	106,1
Sud	1.352	11,3	-3.459	-28,9	20.102	167,9
Isole	899	11,8	-1.836	-24,1	8.024	105,5
Italia	19.236	16,1	3239⁽¹⁾	2,7⁽¹⁾	153.501	128,6
di cui:						
Comuni capoluogo	7.954	14,1	- 2.291	- 4,1	56.658	100,2

(1) Il numero di iscritti e cancellati per l'interno non coincide, a causa di rettifiche conseguenti a verifiche post-censuarie, ad accertamenti o a sfasamenti temporali.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

La mobilità interna della popolazione straniera segue una direttrice molto chiara e porta ad una redistribuzione dalle regioni meridionali a quelle settentrionali: nel 1999 il saldo migratorio interno per 1.000 abitanti risulta positivo nelle regioni nord-occidentali (+10,8 su 1.000 stranieri residenti) e soprattutto in quelle nord-orientali (+21), confermando una tendenza ormai consolidata, mentre è fortemente negativo nel sud (-28,9) e nelle isole (-24,1); il centro mostra, invece, un valore solo leggermente in perdita (-3,3).

2 - Origine etnica degli immigrati, principali motivi del soggiorno e durata della presenza

Evoluzione della composizione etnica

Esaminando la composizione etnica della presenza straniera, in base al dato dei permessi di soggiorno al 1° gennaio 2000, si può constatare che, pur

nella eterogeneità del fenomeno, emergono alcune aree geografiche di provenienza dei flussi migratori nel nostro Paese.

Tabella VI.6 - Permessi di soggiorno per continenti e principali aree geografiche di cittadinanza al 1° gennaio degli anni 1992, 1999 e 2000, con indicazione dell'incremento medio annuo nel periodo 1992-2000.

Continenti e principali Aree di cittadinanza	1992		1999		2000		Incr. Medio Annuo 2000/1992
	numero	%	Numero	%	numero	%	
Europa	206.656	31,8	425.177	39,0	530.237	39,6	12,5
Unione Europea	100.404	15,5	142.128	13,0	145.863	10,9	4,8
Europa centro-orientale	86.471	13,3	261.267	24,0	363.445	27,1	19,7
Altri Paesi europei	19.781	3,0	21.782	2,0	20.929	1,6	0,7
Africa	227.531	35,1	316.434	29,0	389.532	29,1	7,0
Africa settentrionale	147.954	22,8	205.413	18,8	251.346	18,7	6,8
Africa occidentale	50.265	7,7	75.815	7,0	100.144	7,5	9,0
Africa orientale	25.111	3,9	28.600	2,6	29.867	2,2	2,2
Africa centro-meridionale	4.201	0,6	6.606	0,6	8.175	0,6	8,7
Asia	116.941	18,0	207.536	19,0	256.612	19,1	10,3
Asia occidentale	18.446	2,8	17.652	1,6	18.498	1,4	0,0
Asia centro-meridionale	34.702	5,3	73.700	6,8	97.470	7,3	13,8
Asia orientale	63.793	9,8	116.184	10,7	140.644	10,5	10,4
America	94.298	14,5	138.726	12,7	161.237	12,0	6,9
America settentrionale	44.225	6,8	48.461	4,4	50.404	3,8	1,6
America centro-meridionale	50.073	7,7	90.265	8,3	110.833	8,3	10,4
Oceania	2.612	0,4	2.282	0,2	2.420	0,2	-0,9
Apolidi	897	0,1	665	0,1	617	..	-4,6
Totale	648.935	100,0	1.090.820	100,0	1.340.655	100,0	9,5
di cui:							
Paesi a forte press.migratoria	474.947	73,2	867.684	79,5	1.112.173	83,0	11,2

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S.

L'area geografica più rappresentata è quella costituita dai paesi dell'Europa centro-orientale (27% del totale degli immigrati): mediamente gli immigrati dai Paesi dell'est Europa sono aumentati di quasi il 20% all'anno. Nel complesso i cittadini provenienti dell'Europa centro-orientale, sono passati da circa 86.000 al 1° gennaio 1992 a 363.000 al 1 gennaio 2000, soprattutto per effetto degli ingenti flussi di ingresso dalla ex Jugoslavia degli anni 1993-1994 e, successivamente, grazie anche all'emersione dall'irregolarità manifestatasi in occasione delle regolarizzazioni del 1995 e del 1998, di cui hanno beneficiato, in particolare, albanesi e rumeni che, nell'ultimo anno, raggiungono nell'insieme quasi 200.000 presenze. I rumeni sono, fra tutti gli immigrati, quelli che hanno mostrato il maggiore incremento relativo: il 28,5% annuo nel periodo dal 1992 al 1999.

La comunità nord africana, che era già assai consistente all'inizio del decennio (148.000 unità), nel corso degli anni successivi ha conosciuto un incremento relativamente modesto (circa il 7%), sensibilmente al di sotto della media del complesso delle cittadinanze, con dei picchi in corrispondenza delle due

ultime regolarizzazioni. Alla data del 1° gennaio 2000 raggiunge le 251.000 unità (il 19% di tutti gli stranieri presenti in Italia): per circa l'80% è costituita da cittadini marocchini e tunisini che, nel complesso, superano le 200.000 presenze. Nel continente africano il Paese che mostra il maggiore incremento è la Nigeria (circa il 17% all'anno); nel complesso, i Paesi dell'Africa occidentale, dei quali la Nigeria fa parte, costituiscono una comunità di 100.000 individui.

L'Asia centro-meridionale ha mostrato ritmi d'incremento superiori alla media (13,8%), sebbene inferiori a quelli dell'Europa dell'est. Nel complesso gli immigrati da Sri-Lanka, India, Bangladesh e Pakistan, alla data del 1° gennaio 2000, ammontano a quasi 100.000 unità.

I Paesi dell'Asia orientale (sostanzialmente rappresentati da Cina e Filippine) al 1 gennaio 2000 raggiungono la ragguardevole dimensione di circa 140.000 unità. I due Paesi mostrano, però, comportamenti nettamente differenziati: la Cina, infatti, è uno dei Paesi di provenienza degli immigrati con maggiori incrementi nel decennio (circa il 17% all'anno), mentre le Filippine, Paese di più vecchia immigrazione, mostra incrementi più contenuti, inferiori alla media di tutti i Paesi. Nel complesso gli immigrati asiatici al 1° gennaio 2000 sono 257.000.

Anche gli immigrati dall'America centro-meridionale costituiscono ormai una comunità consistente, vicina anch'essa alle 100.000 unità, composta in particolare da peruviani e brasiliani (rispettivamente 29.000 e 19.000 al 1° gennaio 2000). Il Perù, a motivo del notevole numero di regolarizzazioni nel 1995, è uno dei Paesi che ha subito il maggiore incremento nel decennio.

Tabella VI.7 - Graduatoria dei permessi di soggiorno delle prime 12 comunità dei Paesi a forte pressione migratoria, al 1° gennaio degli anni 1992,1999 e 2000.

Paese	1992		Paese	1999		Paesi	2000		Incr. medio annuo 1992/1999
	numero	% maschi		numero	% maschi		numero	% maschi	
Marocco	83.292	90,2	Marocco	128.297	73,2	Marocco	155.864	72,3	8,1
Tunisia	41.547	91	Albania	87.595	63,8	Albania	133.018	66	23,3
Filippine	36.316	32,8	Filippine	59.074	32,9	Filippine	67.386	33,8	8
Jugoslavia (a)	26.727	62,9	Cina	41.237	53,9	Romania	61.212	51,1	28,5
Albania	24.886	85,9	Tunisia	41.137	78,5	Cina	56.660	54,9	17,3
Senegal	24.194	97,1	Jugoslavia (a)	6.099	60,1	Tunisia	46.773	77,9	1,5
Egitto	18.473	85,8	Romania	33.777	44,5	Jugoslavia (a)	41.234	58,6	6
Cina	15.776	60,2	Senegal	31.420	93,3	Senegal	40.890	92,9	6,8
Polonia	12.139	44,3	Sri Lanka	27.381	57	Egitto	34.042	82,1	7,9
Sri Lanka	12.114	69	Egitto	23.811	79,3	Sri Lanka	31.991	57,3	12,9
Ghana	11.303	69	Perù	23.637	31,4	Polonia	29.478	29,5	11,7
Brasile	10.953	31,4	Polonia	23.258	30,9	Perù	29.074	31,9	24,5

(a) Nei dati al 1° gennaio 1999 e 2000 la Jugoslavia comprende soltanto la Serbia e il Montenegro, anche se l'aggregato include ancora una certa quota, non quantificabile, di individui degli altri Stati della ex Jugoslavia. Considerati nel complesso, gli Stati della ex Jugoslavia raggiungono, rispettivamente nei due anni, 73.492 e 82.067 unità.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Principali motivi del soggiorno e loro evoluzione nel tempo

Le tipologie di insediamento degli stranieri continuano a seguire un percorso di graduale ma costante trasformazione: nel corso del decennio si è fortemente ampliato il peso dei permessi concessi per motivi familiari, che attualmente rappresentano il 25% di tutti i permessi rilasciati (contro il 14% del 1° gennaio 1992).

Al 1° gennaio 2000 si registra anche un notevole incremento dei permessi di lavoro: dei 250.000 nuovi permessi che si contano alla fine del 1999, infatti, poco meno di 170.000 sono per lavoro, la grande maggioranza rilasciati in virtù del provvedimento di regolarizzazione del 1998, e una parte rilasciati nell'ambito della programmazione dei flussi. Tale sensibile aumento, tuttavia, non altera sostanzialmente la distribuzione dei permessi per motivo (la percentuale attribuita al lavoro aumenta di un punto percentuale, passando dal 60,6 al 61,7%), segno che continuano intensi i flussi in ingresso per motivi di famiglia.

Tabella VI.8 - Permessi di soggiorno per motivo del rilascio al 1° gennaio degli anni 1992, 1999 e 2000.

Motivi	1992		1999		2000	
	numero	%	numero	%	numero	%
Lavoro	423.977	65,3	660.630	60,6	827.618	61,7
Famiglia	92.073	14,2	271.498	24,9	334.129	24,9
Religione	38.971	6,0	54.208	5,0	53.578	4,0
Residenza	35.548	5,5	43.943	4,0	53.537	4,0
Studio	21.145	3,3	28.671	2,6	31.537	2,4
Turismo	8.279	1,3	4.721	0,4	6.575	0,5
Asilo	3.946	0,6	3.775	0,3	4.044	0,3
Rich. Asilo	6.274	1,0	4.365	0,4	4.205	0,3
Altro	18.722	2,9	19.009	1,7	25.432	1,9
Totale	648.935	100,0	1.090.820	100,0	1.340.655	100,0

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

I circa 63.000 permessi di soggiorno rilasciati nel 1999 per ricongiungimento familiare sono da attribuire sia alle aree di antica immigrazione, quali, ad esempio, l'Africa settentrionale, per la quale la quota di permessi per motivi familiari sale dal 5% al 1° gennaio 1992 al 24% al 1° gennaio 2000, sia a quelle d'immigrazione relativamente più recente, quale l'Europa orientale, per la quale la quota di presenti per motivi di famiglia, pari al 12% circa al 1° gennaio 1992, sale al 27% all'inizio del 2000. La quota più elevata di permessi per motivi familiari spetta al sud America: circa il 37% al 1° gennaio 2000.

Tabella VI.9 - Permessi di soggiorno per continente e principali aree di cittadinanza, di cui per motivi di lavoro e di famiglia, al 1° gennaio 1992, 1999 e 2000 (in percentuale sul totale dei permessi)

Continenti e principali aree di cittadinanza	1992			1999			2000		
	Numero	% lavoro	% famiglia	Numero	% lavoro	% famiglia	Numero	% lavoro	% famiglia
Europa	206.656	48,7	17	425.177	53	25,1	530.237	54,4	25,2
Unione Europea	100.404	41,5	20,6	142.128	44,3	21,2	145.863	41,8	21,2
Europa centro-orientale	86.471	59,7	12,2	261.267	59,7	27,5	363.445	61,3	27
Altri Paesi europei	19.781	36,8	19,6	21.782	30	21,3	20.929	21,4	22
Africa	227.531	88,2	4,8	316.434	76,5	19,4	389.532	76,6	19,8
Africa settentrionale	147.954	90,3	5,1	205.413	75,7	23,2	251.346	75,1	23,8
Africa occidentale	50.265	91,7	2,7	75.815	85,7	10,9	100.144	86,3	11
Africa orientale	25.111	75	6,9	28.600	66,8	16,3	29.867	66,3	17,3
Africa centro-meridionale	4.201	51,5	7,8	6.606	39,5	15,7	8.175	45,2	15,5
Asia	116.941	75,9	9,5	207.536	67,9	20,1	256.612	69,4	20,6
Asia occidentale	18.446	62,8	13,9	17.652	44	23	18.498	45,2	24,9
Asia centro-merid.	34.702	78,7	5,5	73.700	68,7	21	97.470	70,1	21,7
Asia orientale	63.793	78,3	10,4	116.184	70,9	19	140.644	72	19,3
America	94.298	34,7	36,4	138.726	37	43,8	161.237	38,6	43,1
America settentrionale	44.225	23,4	52,2	48.461	19	60,5	50.404	16	61,4
America centro-merid.	50.073	44,7	22,5	90.265	46,7	34,9	110.833	48,9	34,7
Oceania	2.612	25,6	17,9	2.282	22,7	28,9	2.420	19,9	29,8
Apolidi	897	48,5	11,5	665	30,8	13,2	617	19,6	14,9
Totale	648.935	65,3	14,2	1.090.820	60,6	24,9	1.340.655	61,7	24,9
Di cui:									
Paesi a f. p. migratoria	474.947	75,9	8,9	867.684	66,7	23,6	1.112.173	67,5	23,8

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Durata della presenza

L'insieme degli stranieri regolari è formato per la maggior parte da persone presenti da tempo sul nostro territorio: al 1° gennaio 2000, 550.000 stranieri provenienti da Paesi a forte pressione migratoria sono presenti in Italia da oltre 5 anni; di essi, 514.000 sono in possesso di un permesso per motivo di lavoro o di famiglia, e pertanto sono in possesso del requisito principale per ottenere la carta di soggiorno come previsto dalla legge 40/1998. Fatta salva la sussistenza degli altri requisiti previsti dalla legge, l'ammontare di quanti hanno diritto a soggiornare, e quindi anche a risiedere stabilmente nel nostro Paese, sarà superiore alle 514.000 unità, poiché è previsto che la carta di soggiorno possa essere richiesta anche per il coniuge e per i figli minori conviventi.

Tabella VI.10 - Permessi di soggiorno per continenti e principali aree geografiche di cittadinanza, secondo la durata della presenza (con percentuale sul totale dei permessi) al 1° gennaio 2000.

Continenti e principali aree di cittadinanza	Totale	Presenti da almeno 5 anni		Presenti da almeno 10 anni	
		Numero	%	Numero	%
Europa	530.237	216.355	40,8	94.769	17,9
Unione Europea	145.863	75.497	51,8	55.373	38,0
Europa centro-orientale	363.445	124.847	34,4	25.365	7,0
Altri Paesi europei	20.929	16.011	76,5	14.031	67,0
Africa	389.532	246.018	63,2	138.352	35,5
Africa settentrionale	251.346	159.157	63,3	89.950	35,8
Africa occidentale	100.144	63.179	63,1	34.883	34,8
Africa orientale	29.867	19.350	64,8	11.264	37,7
Africa centro-merid.	8.175	4.332	53,0	2.255	27,6
Asia	256.612	132.420	51,6	70.916	27,6
Asia occidentale	18.498	11.764	63,6	9.248	50,0
Asia centro-meridionale	97.470	42.350	43,4	20.522	21,1
Asia orientale	140.644	78.306	55,7	41.146	29,3
America	161.237	81.324	50,4	43.788	27,2
America settentrionale	50.404	31.222	61,9	24.226	48,1
America centro-merid.le	110.833	50.102	45,2	19.562	17,6
Oceania	2.420	1.282	53,0	1.003	41,4
Apolidi	617	557	90,3	498	80,7
Totale	1.340.655	677.956	50,6	349.326	26,1
di cui:					
Paesi a f. p. migratoria	1.112.173	550.292	49,5	252.257	22,7

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

In base alla durata della presenza sul territorio italiano è possibile identificare a grandi linee tre tipologie di immigrati. I più anziani sono i cittadini africani, per il 63% presenti nel nostro Paese da oltre 5 anni; non solo, si rileva che poco più del 35% di essi sono presenti da oltre un decennio. Essi costituiscono poco meno della metà degli immigrati da Paesi a forte pressione migratoria presenti in Italia da oltre un quinquennio.

All'altro estremo si trovano i cittadini dell'Europa dell'est, che per il 65% risultano, invece, presenti in Italia da meno di 5 anni, in gran parte per effetto dell'ultimo provvedimento di regolarizzazione. Si tratta, inoltre, di una immigrazione che ha avuto luogo quasi interamente nel corso degli anni '90, al contrario di quella africana: ben il 93% degli immigrati dall'est risultano entrati in Italia nell'ultimo decennio.

In una posizione intermedia si collocano gli immigrati asiatici, poco più della metà dei quali risultano presenti da meno di 5 anni, mentre i presenti da oltre 10 anni sono circa il 28%.

Si ricorda, infine, che, secondo la legislazione vigente, coloro che sono immigrati da oltre un decennio nel nostro Paese hanno la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana: se essi sono in grado di dimostrare di aver dimorato effettivamente ed abitualmente in Italia, potranno, infatti, chiedere di diventare a tutti gli effetti cittadini italiani, in base alle norme per l'acquisizione della cittadinanza italiana per i cittadini extracomunitari contenute nella legge 5 febbraio 1992 n. 91. Nel complesso gli immigrati da Paesi a forte pressione migratoria presenti da più di 10 anni sono circa 250.000 al 1° gennaio 2000, fra i quali i 138.000 cittadini africani rappresentano la quota più elevata, costituendo oltre la metà degli immigrati da antica data.

3 - I principali flussi di immigrazione clandestina verso l'Italia

L'Italia, con la sua posizione geografica al centro del Mediterraneo, ha conosciuto nel corso degli ultimi anni un sensibile incremento dei flussi migratori illegali, soprattutto in relazione alla sua vicinanza e contiguità a Stati che, per ragioni diverse, hanno attraversato o stanno attraversando periodi di profondo travaglio economico, sociale e politico.

L'analisi dei flussi di immigrazione clandestina verso il nostro Paese consente di tracciare una sorta di mappa delle principali rotte dell'immigrazione illegale, in cui figurano non solo i Paesi limitrofi ma anche le più remote regioni del mondo.

Dal nord Africa attraverso il confine italo-francese

Uno degli itinerari tradizionali seguiti dai cittadini nord africani (segnatamente marocchini, tunisini, algerini ed egiziani), e in misura minore da emigranti dell'Africa subsahariana (senegalesi, nigeriani, ghanesi) e dell'Asia (pakistani, bengalesi, indiani, cinesi) è quello che, partendo dal Marocco, ed in particolare dalle enclaves spagnole di Ceuta e Melilla, prosegue via terra, dopo l'attraversamento dello stretto di Gibilterra, attraverso la Spagna e la Francia sino in Italia.

Dall'Europa centro-orientale e dall'Asia attraverso il confine italo-sloveno

Sul versante opposto, alle frontiere terrestri orientali, in particolare al confine con la Slovenia, la pressione migratoria illegale ha assunto, negli ultimi anni, connotati ed entità di assoluto rilievo. Appare significativo, in pro-

posito, il numero dei clandestini rintracciati dalle Forze di polizia nella fascia di territorio a ridosso della c.d. frontiera verde (cioè lungo i tratti di confine non presidiati) e riammessi dalle autorità slovene in virtù dell'apposito Accordo di Riammissione in vigore dal 1° settembre 1997: 3.344 nel 1999 e 3.522 nel 2000, a cui va aggiunto il numero di clandestini, anch'essi rintracciati nel corso di controlli, non riammessi dalle autorità slovene (2.724 nel 1999 e 14.522 nel 2000).

Gli immigrati che scelgono il confine orientale, dopo aver percorso la tradizionale rotta balcanica con le sue molteplici varianti, sono per lo più originari dei Paesi dell'Europa centro-orientale (soprattutto jugoslavi, rumeni, macedoni, bosniaci, moldavi), ma è assai frequente l'utilizzo di tale itinerario anche da parte dei turchi ed iracheni di etnia curda, degli iraniani e degli asiatici del sub-continente indiano (in particolare bengalesi e pakistani) e dell'estremo oriente (cinesi).

Di recente, peraltro, si è andato delineando un nuovo fenomeno migratorio. Sul litorale friulano delle province di Trieste e Gorizia sono stati, infatti, rintracciati numerosi gruppi di clandestini, la maggior parte dei quali originari del Bangladesh, provenienti via mare dalle vicine coste slovene e croate, presso cui erano giunti seguendo i consueti itinerari. Tra i più ricorrenti itinerari: Dacca-Mosca per via aerea, poi via terra in Ucraina, Romania e/o Bulgaria sino in Croazia o Slovenia.

Per introdurre clandestinamente gli immigrati nel territorio nazionale attraverso il confine con la Slovenia, le organizzazioni criminali dedite a tali illeciti traffici ricorrono spesso all'utilizzo di pullman, roulotte, caravan e soprattutto veicoli commerciali, al cui interno gli stranieri vengono accuratamente occultati. Frequente è anche il passaggio a piedi del confine nei tratti non presidiati (cosiddetta frontiera verde) con l'aiuto di passeurs esperti dei luoghi.

La situazione ai confini con la Svizzera e l'Austria

Anche i confini con la Svizzera e con l'Austria sono interessati, seppur in misura minore, da flussi di immigrazione clandestina assai diversificati, per lo più originari delle seguenti aree geografiche: Maghreb, Africa occidentale, regione balcanica, sub-continente indiano, estremo oriente e anche sud America.

Nel contempo le nostre frontiere terrestri, ad eccezione di quella slovena, oltre a subire una sensibile pressione migratoria, sono da tempo interessate dal passaggio di consistenti flussi di stranieri in uscita dal territorio nazionale, intenzionati a raggiungere illegalmente gli altri Paesi dell'Europa

occidentale (in particolare la Germania, la Francia, la Svizzera, l'Olanda, il Belgio e il Regno Unito), spesso per ricongiungersi ai propri familiari ivi residenti.

Tale fenomeno ha visto protagonisti, negli ultimi tempi, soprattutto gli iracheni e i turchi di etnia curda e, lo scorso anno, durante l'acuirsi della crisi nel Kosovo, sfociata nell'intervento militare della N.A.T.O., i profughi jugoslavi di etnia albanese.

Ma curdi e kosovari non sono gli unici gruppi etnici che considerano l'Italia come Paese di mero transito. Non pochi sono, ad esempio, i rumeni, gli albanesi o gli asiatici del sub-continente indiano che, dopo essere entrati clandestinamente in Italia, proseguono il viaggio verso altri Paesi europei che rappresentano la loro destinazione finale. Per una stima di tale non trascurabile fenomeno si ritiene utile prendere in considerazione i seguenti dati statistici, relativi alle riammissioni (passive) effettuate nel 1999 e nel 2000 dalle nostre autorità di frontiera su richiesta degli omologhi organi francesi, svizzeri, austriaci e sloveni, messe a confronto con quelle (attive) effettuate, su richiesta italiana, dai suddetti organi confinanti.

Tabella VI.11 - Riammissioni passive e attive ai confini con la Francia, Svizzera, Austria e Slovenia. Anni 1999 e 2000.

Confine	1999		Confine	2000	
	Riamm. Passive	Riamm. attive		Riamm. Passive	Riamm. Attive
Italo-francese	14.917	2.026	Italo-francese	15.554	2.834
Italo-svizzero	2.710	6	Italo-svizzero	832	87
Italo-austriaco	3.118	1.410	Italo-austriaco	2.757	1.952
Italo-sloveno	89	3.344	Italo-sloveno	78	3.522

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Flussi di immigrazione clandestina diretti in Sicilia

Le coste sud-occidentali della Sicilia, ed in particolare le isole minori di Lampedusa (Ag) e Pantelleria (Tp) rappresentano l'approdo naturale per i traghetti di immigrati, spesso pescatori tunisini che hanno abbandonato il proprio lavoro per dedicarsi alla ben più redditizia attività di trafficanti di uomini, riconvertendo a tal fine le loro vecchie motonavi da pesca. Queste imbarcazioni salpano solitamente da Tunisi, da Sfax, da Susa e da altri porti minori, trasportando gruppi di 25-30 persone, composti per lo più da tunisini e, in misura minore, da marocchini ed algerini. Non è infrequente, peraltro, l'arrivo sulle coste trapanesi ed agrigentine di gruppi originari dell'Africa occidentale (nigeriani, ghanesi, senegalesi, sierraleonesi) che, evidentemente, giungono in Tunisia per imbarcarsi alla volta dell'Italia, avvalendosi delle fa-

cilitazioni di viaggio assicurate loro da vere e proprie organizzazioni criminali operanti nel continente africano.

Le coste sud-orientali della Sicilia sono, invece, la meta privilegiata dei clandestini provenienti da Malta, che, grazie alla sua posizione strategica, rappresenta, per gli Stati della sponda meridionale del Mediterraneo, una sorta di testa di ponte verso l'Europa. Da quest'isola, utilizzando per lo più imbarcazioni veloci di dimensioni ridotte, giungono sul litorale siracusano e ragusano soprattutto egiziani, turchi ed iracheni di etnia curda, libici, libanesi e finanche asiatici del sub-continente indiano.

Sulle cennate coste siciliane, inoltre, non di rado si è verificato l'approdo di consistenti gruppi di clandestini (anche diverse centinaia) a bordo di navi di media o grande stazza in pessime condizioni d'uso (c.d. carrette del mare) che, giunte in prossimità della costa, sono state lasciate alla deriva. In taluni casi si è invece avuto modo di constatare l'utilizzo, per il trasporto dei clandestini sulla terraferma, di lance ed imbarcazioni di ridotte dimensioni ammarate in prossimità della costa da navi di grande tonnellaggio. Le indagini esperite consentono di affermare che in molti casi le navi in argomento provenivano dalla Turchia e dal Libano, con tappe intermedie a Cipro o presso isole greche minori. I clandestini trasportati lungo tali itinerari sono risultati essere per lo più curdi oppure pakistani, indiani, singalesi e bengalesi.

Nel 1998 sono giunti sulle coste siciliane 8.828 immigrati clandestini, mentre gli sbarchi si sono sensibilmente ridotti nel 1999 (1.973 clandestini) e nel 2000 (2.782).

Flussi di immigrazione clandestina diretti in Calabria

In analogia con quanto avviene sul litorale sud-orientale della Sicilia, le coste ioniche della Calabria sono interessate dall'arrivo di navi di grande capacità, in grado di trasportare diverse centinaia di clandestini, che risultano provenire quasi sempre dalla Turchia e, talvolta, dal Libano. La composizione etnica di tali gruppi è sostanzialmente la stessa di quella che si registra per gli immigrati rintracciati sulle coste delle province di Ragusa e Siracusa, ossia curdi ed asiatici del sub-continente indiano, con sporadiche presenze di nordafricani.

Se in passato il fenomeno, quantunque non irrilevante, rivestiva carattere episodico, con 848 clandestini sbarcati nel 1998 e 1.545 nel 1999, nel 2000 lo stesso ha assunto dimensioni senza precedenti, come testimoniano i 5.045 immigrati giunti clandestinamente sul litorale delle province di Crotona e Reggio Calabria.

Flussi di immigrazione clandestina diretti in Puglia

Per la sua particolare posizione geografica, la Puglia costituisce ormai da tempo il principale varco di ingresso dei flussi di immigrazione illegale che originano non solo dalla vicina Albania e dagli altri Paesi dell'area balcanica, ma anche dalle più remote regioni dell'Asia e finanche dell'Africa.

Nel 1998 sono sbarcati sulle coste pugliesi 28.458 immigrati clandestini, nel 1999 il numero è sensibilmente aumentato a 46.481, riducendosi a 18.990 nel 2000.

Al riguardo va evidenziato che mentre l'immigrazione clandestina albanese è andata via via assumendo dimensioni del tutto fisiologiche, quantunque rilevanti, in relazione alla contiguità geografica del Paese delle Aquile ed alle sue difficoltà interne, nonché in ragione dei tradizionali rapporti di amicizia italo - albanesi, progressivo rilievo ha assunto, negli ultimi tempi, l'entità dei flussi di immigrazione clandestina in provenienza dall'Albania originanti dal nord Africa, dal sub-continente indiano, dall'estremo oriente e soprattutto dalla Turchia, dall'Iraq e regioni limitrofe. Vale la pena di osservare, a tale proposito, che, nel 2000, a fronte dei 5.782 albanesi fermati sulle coste pugliesi all'atto dello sbarco o subito dopo, sono stati rintracciati, in situazioni analoghe, 319 africani (in prevalenza marocchini ed egiziani), 1.423 asiatici (per lo più, nell'ordine: cinesi, afgani, pakistani, bengalesi e indiani) e ben 8.914 tra iracheni, turchi e iraniani, in maggioranza dichiaratisi di etnia curda.

Da non sottovalutare, in tale contesto, il ruolo della Grecia, Paese attraverso cui transitano parte dei suddetti flussi migratori che dall'Albania raggiungono l'Italia.

Carattere di assoluta eccezionalità ha rivestito, nel 1999, il fenomeno degli sbarchi di cittadini jugoslavi di etnia albanese provenienti dal Kossovo. Basti ricordare che, nel corso di detto anno, sono sbarcati clandestinamente sulle coste pugliesi più di 30.000 cittadini della Repubblica Federale di Jugoslavia, di cui circa 23.000 kossovaresi di etnia albanese e oltre 7.000 di etnia rom.

I clandestini che giungono sulle coste pugliesi in provenienza dall'Albania sono soliti utilizzare motoscafi o gommoni veloci che, quasi ogni notte, sfidando spesso condizioni meteo-marine proibitive, salpano prevalentemente dalla zona di Valona e attraversano il canale d'Otranto. Non di rado, tuttavia, si è avuto modo di constatare l'utilizzo, per il trasporto dei clandestini, di pescherecci e motonavi di media e grande capacità. Tale modalità di trasporto è quasi sempre appannaggio degli immigrati curdi, anche se durante l'estate del 1999 tale fenomeno ha riguardato in particolare i profughi jugoslavi di etnia albanese originari del Kossovo e quelli di etnia rom; in molti casi, pe-

raltro, è stato possibile accertare che le navi in questione provenivano da Bar e da porti minori del Montenegro.

Se a ciò si aggiunge che da queste località montenegrine spesso salpano anche motoscafi d'altura che trasportano piccoli gruppi di clandestini sulle coste pugliesi a nord di Bari (soprattutto sul litorale foggiano), è lecito affermare che, non solo in Albania, ma anche in Montenegro operano gruppi criminali dediti al traffico di immigrati clandestini.

L'uso di documenti falsi per eludere i controlli alle frontiere aeree e marittime

Oltre ai consistenti gruppi di immigrati che giungono clandestinamente nel territorio nazionale seguendo gli itinerari sopra descritti, esiste un numero non trascurabile di stranieri che tenta di eludere i controlli di frontiera negli aeroporti, nei porti e, in misura minore, ai valichi terrestri, esibendo documenti di viaggio e/o visti falsificati o contraffatti.

Il fenomeno riguarda soprattutto i maggiori scali aperti al traffico aereo civile internazionale, in modo particolare Roma Fiumicino e Milano Malpensa, e, per gli scali marittimi, quelli interessati dall'arrivo di navi di linea adibite al trasporto passeggeri: tra questi soprattutto i porti di Trieste, Venezia, Ancona, Bari, Brindisi, Otranto, che assicurano regolari collegamenti con Paesi quali Turchia, Albania e Repubblica Federale di Jugoslavia, considerati a rischio sotto il profilo dell'immigrazione clandestina.

Se, dunque, coloro che tentano di eludere i controlli alle cennate frontiere marittime, utilizzando documenti falsi, sono in larga misura cittadini albanesi, turchi, iracheni e jugoslavi, assai più ampia, sotto il profilo delle nazionalità coinvolte, è la gamma di stranieri intercettati alle frontiere aeree con documenti falsi. Tra questi ultimi, un posto di rilievo in un'ipotetica graduatoria spetta sicuramente ai cittadini cinesi, che, approfittando della somiglianza dei propri tratti somatici con quelli di giapponesi, malesi, coreani e orientali in genere, si avvalgono spesso di documenti di viaggio emessi dalle autorità di detti Stati, ottenuti fraudolentemente. Non è infrequente, in ogni caso, l'utilizzo di passaporti cinesi abilmente contraffatti oppure falsificati per lo più mediante sostituzione della fotografia del titolare.

Oltre a cinesi, albanesi, turchi, iracheni e jugoslavi, meritano di essere citati, in tema di uso di documenti falsi, i filippini, i nigeriani, i somali, i senegalesi, i ghanesi, e i sierraleonesi.

Le falsificazioni, naturalmente, non riguardano solo i passaporti, ma

anche i permessi di soggiorno ed i visti di ingresso, sebbene sia da rilevare che dopo l'introduzione della vignetta-visto Schengen dotata di sofisticati elementi di sicurezza, i casi di falsificazione di visto risultano ridotti rispetto al periodo in cui erano in uso i vecchi stickers o i timbri ad inchiostro.

L'entità e l'andamento del fenomeno negli ultimi anni emergono chiaramente dalla lettura della seguente tabella statistica relativa agli stranieri respinti alla frontiera in quanto muniti di documenti o visti falsi.

Tabella VI.12 - Respinti alla frontiera perché in possesso di documenti e/o visti falsi. Periodo 1991-2000.

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
660	947	2378	2390	6097	2063	2956	3400	3658	6.474

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

L'ingresso di immigrati clandestini occultati all'interno dei mezzi di trasporto

L'occultamento di clandestini all'interno dei mezzi di trasporto, in particolare Tir ed altri veicoli commerciali, rappresenta una delle modalità, piuttosto frequente, cui ricorrono le organizzazioni criminali per eludere i controlli di frontiera.

Il trasporto di clandestini a bordo di veicoli commerciali e di altri mezzi stradali interessa naturalmente le frontiere terrestri e soprattutto quella italo-slovena, attraverso cui giungono in Italia i Tir che percorrono la c.d. rotta balcanica. All'interno di detti mezzi vengono trasportati per lo più turchi ed iracheni di etnia curda, ma numerosi sono anche i gruppi di clandestini originari dei Paesi dell'Europa centro-orientale (soprattutto rumeni e jugoslavi), nonché provenienti dalle più lontane regioni asiatiche (Sri Lanka, Pakistan, India, Bangladesh, Cina).

Anche le frontiere con la Svizzera e con l'Austria sono interessate dal fenomeno, sebbene in misura minore.

Da sottolineare, peraltro, che le frontiere terrestri, fatta eccezione per quella orientale, sono interessate anche dal transito di veicoli commerciali, adibiti al trasporto di clandestini, in uscita dal territorio nazionale e diretti quindi negli altri Paesi dell'Unione Europea, in particolare Germania, Francia, Olanda, Belgio e Regno Unito. Negli ultimi tempi, i clandestini che la-

sciano l'Italia con queste modalità sono per lo più iracheni e, in misura minore, turchi di etnia curda e jugoslavi.

Per quanto concerne i sistemi utilizzati per occultare i clandestini all'interno dei cennati mezzi di trasporto, nella maggior parte dei casi gli stessi vengono caricati insieme alle merci trasportate, ma non è raro il ricorso ad appositi vani ricavati all'interno dell'abitacolo o nella parte del veicolo normalmente destinata al carico della merce. La predisposizione di appositi nascondigli è più frequente quando il trasporto dei clandestini avviene utilizzando camper, caravan o pullman turistici.

L'ingresso in territorio nazionale di veicoli commerciali adibiti al trasporto di clandestini riguarda, altresì, e in misura tutt'altro che trascurabile, i principali porti dell'Adriatico (Trieste, Venezia, Ancona, Bari e Brindisi) interessati da collegamenti marittimi regolari con la Grecia e con la Turchia. Assai frequente, infatti, è il rintraccio di immigrati clandestini, per lo più turchi ed iracheni di etnia curda, che viaggiano occultati all'interno di autocarri imbarcati sui traghetti provenienti dai porti di Igoumenitsa, Patrasso e Izmir. Basti pensare che nel 1999 più di 5.000 sono stati i clandestini intercettati in tali circostanze, e circa 2.800 quelli intercettati nei primi 8 mesi del 2000 all'interno di mezzi provenienti dai soli porti della Grecia.

Non di rado, peraltro, i conducenti dei veicoli commerciali utilizzati per il trasporto dei clandestini risultano estranei a tale illecito traffico.

Anche i convogli ferroviari, adibiti al trasporto passeggeri o al trasporto merci, vengono utilizzati dagli stranieri per introdursi clandestinamente in Italia o per raggiungere, attraverso l'Italia, gli altri Paesi dell'Europa occidentale (in particolare Germania, Svizzera, Francia, Paesi Bassi, Belgio e Regno Unito).

Da registrare, in proposito, la recente scoperta di un rilevante flusso di immigrazione clandestina rumena originante da Milano e diretta nel Regno Unito, via Francia, utilizzando vagoni ferroviari adibiti al trasporto merci.

Non sono rari, seppure numericamente non rilevanti, i tentativi di ingresso da parte di stranieri che viaggiano clandestinamente su navi adibite al trasporto passeggeri o mercantili. Nella quasi totalità dei casi, tuttavia, questi tentativi sono destinati a fallire, poiché i clandestini vengono rintracciati durante i controlli che la polizia di frontiera e le autorità portuali effettuano a bordo della nave o, subito dopo, nel sedime portuale, allorquando gli stessi, terminate le operazioni di sbarco, lasciano la nave cercando di eludere i servizi di vigilanza. Tra le modalità di occultamento, non è infrequente il ricorso ai containers, all'interno dei quali gli stranieri, durante la navigazione, permangono anche per lunghi periodi di tempo.

Le altre modalità di ingresso illegale

Non tutti gli stranieri irregolari sono entrati in Italia nei modi che abbiamo descritto. Numerosi, infatti, sono coloro che hanno aggirato le norme che disciplinano l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato, ottenendo il rilascio, grazie alla presentazione di falsa documentazione, di un regolare visto di ingresso, ovvero, per i cittadini di Paesi non assoggettati all'obbligo del visto, dichiarando in maniera surrettizia, nel corso dei controlli di frontiera, di voler fare ingresso in Italia per ragioni turistiche.

Benché i dati e le informazioni disponibili non consentano di procedere ad una stima del numero di stranieri che in tal modo entrano illegalmente in Italia, non sembra azzardato parlare, in proposito, di fenomeno tutt'altro che trascurabile.

Evoluzione recente dei flussi

Gli sbarchi sulle coste dell'Italia meridionale

Dalla lettura dei dati statistici relativi agli sbarchi di immigrati clandestini sulle coste dell'Italia meridionale registrati nel biennio 1999-2000 emerge un'evidente flessione del fenomeno.

Il raffronto tra il numero di sbarcati in Puglia, Calabria e Sicilia nel 2000 (26.817) e quello concernente il 1999 (49.999) fa rilevare, infatti, una diminuzione in termini assoluti di 23.182 unità, che si traduce in una variazione percentuale di segno negativo pari al 46,36%.

Al di là delle connotazioni numeriche, la complessità del fenomeno impone tuttavia un'analisi più dettagliata delle variabili prese in esame.

La disaggregazione del dato totale consente, in primo luogo, di evidenziare come l'andamento del fenomeno sia tutt'altro che univoco nelle tre regioni interessate.

A fronte della drastica diminuzione degli sbarchi in Puglia emergente dal raffronto dei due periodi presi in esame, pari al 59,14% (46.481 nel 1999, 18.990 nel 2000), si registra un evidente incremento in Calabria, pari al 226,53% (1.545 nel 1999, 5.045 nel 2000), e in Sicilia, pari al 41% (1.973 nel 1999, 2.782 nel 2000).

Per quanto non si possa trascurare l'incidenza, sul dato relativo al 1999, della crisi del Kossovo, che determinò nella fase più acuta del conflitto un vero e proprio esodo di profughi verso le coste pugliesi, il trend attuale è sicuramente in diminuzione, anche grazie all'effetto deterrente prodotto dai

dispositivi di vigilanza e controllo posti in essere in mare e sulla terraferma lungo il litorale pugliese, con il contestuale e coordinato impiego della Marina Militare e della Capitanerie di Porto, oltre che delle Forze di polizia dislocate nella regione.

Per quanto riguarda l'aumento della pressione migratoria in Calabria, la stessa è legata al recrudescente fenomeno delle navi cariche di clandestini, soprattutto turchi ed iracheni di etnia curda, che approdano sul litorale ionico. Nel periodo compreso tra marzo e settembre 2000, ben 17 sono le motonavi giunte sulle coste reggine e del crotonese, che sulla base di quanto emerso nel corso delle indagini, risulterebbero tutte salpate, tranne una, da porti turchi.

La stessa attività investigativa ha consentito, sinora, di procedere all'arresto, per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di 64 persone che facevano parte degli equipaggi delle suddette navi.

Nel tentativo di arginare tale flusso migratorio sono stati assunti contatti con le autorità turche per l'avvio di forme concrete di cooperazione di polizia, finalizzate, in particolare, allo scambio di informazioni, anche di carattere investigativo.

Anche in Sicilia i dati in possesso dimostrano una recrudescenza del fenomeno degli sbarchi (2.782 nel 2000, a fronte di 1.973 nel 1999). L'entità dei flussi appare comunque di gran lunga inferiore a quella registrata nel 1998, quando giunsero clandestinamente sulle coste siciliane ben 8.828 stranieri, per lo più nordafricani, di cui 2.585 nel solo mese di luglio.

La pressione migratoria al confine italo-sloveno

Negli ultimi tre anni la pressione migratoria alla frontiera italo-slovena è andata progressivamente aumentando, come dimostra il dato relativo ai rintracciati di clandestini a ridosso di quella fascia confinaria: 2.564 nel 1998, 6.068 nel 1999, 18.044 nel 2000.

Dalla fine dello scorso anno si è andato registrando, in particolare, un forte incremento degli ingressi illegali di cittadini mediorientali, in particolare iraniani. Nel 2000, 8.222 dei 18.044 clandestini rintracciati al confine orientale sono risultati di nazionalità iraniana. Nel 1999 erano stati rintracciati solo 422 iraniani su un totale di 6.068 clandestini.

In notevole aumento è anche l'ingresso illegale di cittadini turchi (3.473 nel 2000 a fronte degli 846 registrati nel 1999) ed iracheni (878 nel 2000, 246 nel 1999).

Il *modus operandi* seguito dai cennati clandestini, in particolare dagli iraniani, consiste nel trasferimento via aerea da Teheran ad Istanbul o a Sarajevo. Il viaggio prosegue, via terra, a bordo di autoarticolati o con autovetture poste a disposizione delle organizzazioni criminali che provvedono, lucrando lauti compensi, ad introdurli illegalmente in territorio nazionale.

In particolare, la capitale bosniaca risulta essere il punto di raccolta dei cittadini mediorientali e di quelli provenienti dalle regioni più remote dell'Asia, che fanno ingresso in Bosnia agevolati dal blando regime dei visti vigenti in detto Paese e dalla scarsa efficienza dei dispositivi di controllo alle frontiere. Da Sarajevo i clandestini raggiungono l'Italia e gli altri Paesi d'Europa occidentale transitando preferibilmente attraverso la Croazia e la Slovenia.

4 - Rifugiati e richiedenti asilo

Le complesse dinamiche migratorie sono, come è noto, intimamente legate a quei fattori di destabilizzazione - non solo guerre e conflitti etnici, ma anche calamità naturali, carestie, epidemie - che spingono milioni di uomini, donne e bambini ad abbandonare i propri luoghi di origine per cercare riparo nei cosiddetti Paesi sicuri.

Al pari degli altri Paesi dell'Unione Europea, l'Italia è da tempo interessata da flussi di richiedenti asilo, la cui entità, peraltro, ha assunto un forte incremento negli ultimi tre anni.

A norma dell'art.1 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, viene definito rifugiato colui che ha subito o teme di subire, nel Paese di origine, persecuzioni per motivi razziali, etnici, politici, religiosi, sociali. Tale definizione, riferita, dunque, a persecuzioni contro singoli individui, è stata recepita nell'ordinamento italiano dall'art. 1 della legge 28 febbraio 1990 n. 39 e dal D.P.R. 15 maggio 1990 n.136.

La più recente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, peraltro, ha negato natura meramente programmatica all'art. 10 della Costituzione che, al comma 3, traccia le linee fondamentali del diritto di asilo alla luce dei valori costituzionali e alle condizioni stabilite dalla legge ordinaria.

L'avvertita esigenza di prevedere forme di tutela umanitaria per coloro che, in fuga dal proprio Paese di origine, non potrebbero ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della citata Convenzione, ha portato il legislatore a prevedere, nella legge 6 marzo 1998 n.40, la possibilità di adotta-

re, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri competenti, specifiche misure di protezione temporanea in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità. Le misure in argomento, come è noto, sono state adottate durante il conflitto nel Kosovo. Peraltro, ancor prima dell'entrata in vigore della citata legge n. 40/1998, si rese necessaria l'adozione di mirati provvedimenti normativi a tutela dei profughi provenienti dall'ex Jugoslavia, dalla Somalia e dall'Albania.

Il disegno di legge concernente "Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo", approvato il 5 novembre 1998 dal Senato della Repubblica e ora all'esame della Camera, tende ad adeguare l'ordinamento giuridico italiano, integrando le previsioni recepite dalla Convenzione di Ginevra secondo l'attuale sensibilità in materia di diritti umani e civili, con riferimento alle persecuzioni fondate anche sull'appartenenza a un gruppo etnico.

Sul piano comunitario, in materia di asilo e delle altre forme di protezione internazionale, prosegue il dibattito sulla necessità di introdurre norme comuni in tema di protezione temporanea e ripartizione degli oneri.

5 - Gli indirizzi e gli strumenti normativi

Elementi di continuità e di novità rispetto al passato

L'emanazione del decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1990 n. 39 (cosiddetta legge Martelli), rappresenta il primo, notevole sforzo compiuto dal legislatore per colmare una lacuna normativa che durava da quasi 60 anni, tenuto conto che le uniche disposizioni esistenti in materia erano, all'epoca, quelle contenute nel titolo V del R.D. 18 giugno 1931 n. 773, recante il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.

Il conseguimento di tale importante obiettivo si inseriva, in realtà, in uno specifico contesto internazionale, segnato dalla volontà del Governo italiano di aderire all'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 dalla Francia, dalla Germania, dal Belgio, dai Paesi Bassi e dal Lussemburgo, e alla relativa Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990.

L'adozione di una normativa finalmente organica, con la quale venivano stabiliti i requisiti per l'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato, le procedure per l'adozione e l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, le sanzioni

nei confronti dei vettori terrestri, marittimi ed aerei, la programmazione dei flussi di ingresso, nonché il ritiro della riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa al riconoscimento dello status di rifugiato³, può essere, dunque, considerata anche come il riflesso degli impegni internazionali assunti dal nostro Paese nei confronti dei futuri partner Schengen.

Non a caso, pochi mesi dopo l'approvazione della legge 28 febbraio 1990 n. 39, accompagnata, peraltro, da significativi provvedimenti, sul piano politico ed amministrativo, quali l'introduzione dell'obbligo del visto nei confronti della Turchia e dei Paesi del Maghreb, l'Italia entra a far parte dell'area Schengen (l'Accordo di adesione viene firmato a Parigi il 27 novembre 1990).

Fin dalla sua prima applicazione, tuttavia, la legge Martelli, pur rappresentando il primo, importante tentativo di disciplinare compiutamente e in maniera organica le problematiche legate all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato, lasciava trasparire talune difficoltà applicative riguardanti soprattutto le procedure previste per l'esecuzione delle misure di rimpatrio adottate nei confronti degli stranieri in posizione irregolare.

Un ulteriore e più organico intervento viene, quindi, compiuto con la legge 6 marzo 1998 n. 40, recante la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Pochi giorni dopo la sua entrata in vigore, l'Italia viene chiamata a dare concreta attuazione all'Accordo e alla Convenzione di Schengen: il 1° aprile 1998 si procede alla definitiva soppressione dei controlli alle frontiere interne terrestri e marittime, dopo che analoga decisione aveva in precedenza riguardato le frontiere aeree (26 ottobre 1997).

La citata legge 40/1998, successivamente recepita dal decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, traccia il quadro normativo destinato a disciplinare tutti gli aspetti del complesso e mutevole fenomeno migratorio, mediante il ricorso ad istituti e strumenti giuridici in grado di operare su piani diversi, eppure in stretta connessione tra loro.

Tre sono i principi ispiratori, o se si vuole gli obiettivi fondamentali, di quella che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe rappresentare una vera e propria politica dell'immigrazione⁴:

1. programmazione degli ingressi legali, mediante il ricorso ad un sistema di quote da stabilire annualmente;

³ All'atto del deposito della ratifica della Convenzione (23.7.1952), l'Italia si era avvalsa della facoltà di limitare i suoi impegni internazionali applicando la Convenzione solo nei confronti di quei rifugiati divenuti tali a seguito di eventi verificatisi in Europa (cosiddetta riserva geografica).

⁴ Cfr. in proposito il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, approvato con il DPR del 5 agosto 1998.

2. decisa azione di contrasto dei flussi di immigrazione clandestina e del loro sfruttamento criminale;
3. effettiva integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti.

Non pochi sono, nel nuovo sistema normativo, gli elementi mutuati dalla legge Martelli e adattati alle nuove esigenze. Tra essi si menzionano:

- la programmazione annuale dei flussi di ingresso;
- la previsione del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;
- l'istituto del respingimento che gli Uffici di Polizia di Frontiera adottano nei confronti degli stranieri che non soddisfano le condizioni stabilite dalla legge per l'ingresso nel territorio dello Stato;
- l'istituto dell'espulsione, quale misura amministrativa disposta dal Prefetto nei confronti degli stranieri che violano le norme sull'ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato;
- il regime sanzionatorio nei confronti dei vettori terrestri, marittimi ed aerei responsabili di aver trasportato stranieri sprovvisti dei documenti richiesti per il loro ingresso in Italia;
- la previsione di mezzi di impugnazione avverso i provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione adottati dalle autorità competenti.

Alcune disposizioni della legge 39/1990 sono addirittura sopravvissute alla nuova normativa: si tratta dell'articolo 1, concernente l'ingresso in Italia dello straniero che chiede il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, che potrà essere abrogato solo quando interverrà la nuova legge recante norme in materia di protezione temporanea e di diritto di asilo, attualmente all'esame del Parlamento.

La nuova disciplina dell'immigrazione

Nel Titolo I della legge 40/1998, dedicato ai principi generali, e segnatamente nell'art. 3, si rinviene la chiara volontà del legislatore di perseguire una politica migratoria di ampio respiro, in grado di tener conto della complessità strutturale del fenomeno e delle sue dinamiche evolutive. Nasce così il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato (art. 3, comma 1) che, con cadenza triennale, dovrà essere predisposto dal Governo ed emanato, dopo l'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Presidente della Repubblica.

Il documento programmatico stabilisce le direttrici di azione che lo Stato intende seguire, anche in cooperazione con gli altri Paesi membri dell'Unione Europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni co-

munitarie e le organizzazioni non governative, nonché mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine dei flussi migratori. Esso fissa, altresì, i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso, indicando, nel contempo, le iniziative pubbliche volte ad agevolare l'integrazione dello straniero nella società italiana e prevedendo anche gli strumenti per il loro eventuale reinserimento nei Paesi di origine.

Il Ministro dell'Interno è chiamato a presentare annualmente al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico.

In conformità con quanto stabilito dal citato art. 3 della legge 40/1998, il primo documento programmatico è stato predisposto dal Governo e approvato con Decreto del Presidente della Repubblica del 5 agosto 1998.

Lo stesso art. 3, al comma 4, prevede la definizione annuale, mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati e le competenti Commissioni parlamentari, delle quote massime di stranieri da ammettere in Italia per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, tenendo conto del numero dei ricongiungimenti familiari nonché dei permessi di soggiorno eventualmente rilasciati in virtù delle misure di protezione temporanea previste dall'art. 18. I visti di ingresso per lavoro subordinato, anche se stagionale, dovranno, dunque, essere rilasciati entro i limiti fissati dalle suddette quote numeriche, la cui programmazione rappresenta, come già detto, uno dei cardini della nuova politica dell'immigrazione.

Il D.P.C.M. del 16 ottobre 1998, che ha dato il via al processo di regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio nazionale prima del 27 marzo 1998 (data di entrata in vigore della legge 40/1998) e in possesso di determinati requisiti (contratto di lavoro, documentata sistemazione alloggiativa), e la successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 1999 hanno dato concreta attuazione al disposto normativo di cui all'art. 3, comma 4, fissando in 38.000 (da aggiungere alle 20.000 già stabilite dal decreto interministeriale del 24 dicembre 1997) e in 58.000 le quote di ingresso relative rispettivamente al 1998 ed al 1999. Per il 2000 sono stati invece 63.000 i cittadini stranieri ammessi in Italia per motivi di lavoro (subordinato e autonomo) in virtù del D.P.C.M. dell'8 febbraio 2000.

Quanto agli obiettivi in materia di relazioni familiari e di integrazione sociale e agli interventi per il loro conseguimento, gli stessi trovano puntuale e analitica previsione nei titoli IV e V della legge, rispettivamente dedicati al diritto all'unità familiare e tutela dei minori ed alle disposizioni in materia di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale.

Viene, infatti, sancito e disciplinato il diritto, per lo straniero regolarmente soggiornante, a ricongiungersi con i propri familiari nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge (artt. 26-27) e, nel contempo, si garantisce ampia tutela ai minori conformemente ai principi della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991 n. 176.

Seguono, nel titolo V, una serie di disposizioni volte ad assicurare allo straniero regolarmente soggiornante in Italia: l'assistenza sanitaria (artt. 32-34); l'effettivo diritto all'istruzione (artt. 35-37); una idonea sistemazione alloggiativa (art. 38); percorsi di integrazione sociale basati sulla promozione di corsi di lingua e di cultura di origine, sulla diffusione di informazioni utili al loro inserimento a pieno titolo nella società italiana, sulla conoscenza e la valorizzazione delle attività culturali, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente residenti nel nostro Paese (art. 40).

A corollario delle norme volte a garantire il pieno inserimento dello straniero nel tessuto economico, sociale e culturale italiano, gli artt. 41-42 contemplano le ipotesi di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi e la possibilità per lo straniero di promuovere un'azione civile avverso tali comportamenti discriminatori da parte di privati o di pubbliche amministrazioni.

In tale contesto appare, infine, particolarmente significativa l'istituzione della carta di soggiorno a tempo indeterminato (art.7), il cui rilascio, secondo le modalità previste dal Regolamento di attuazione, conferisce allo straniero regolarmente soggiornante in Italia da almeno 5 anni una sorta di status di semicittadinanza, che si traduce nella possibilità di accedere alle prestazioni e ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione, salvo diversa previsione di legge, e di partecipare, a pieno titolo, alla vita sociale del luogo di residenza.

Per quanto specificamente attiene ai riflessi del fenomeno migratorio sull'ordine e sulla sicurezza pubblica, è nel titolo II, capo II, dedicato al controllo delle frontiere, al respingimento ed all'espulsione, che si rinvencono i più significativi elementi di novità volti a tracciare le linee strategiche per un efficace contrasto dell'immigrazione clandestina e delle attività criminali connesse.

Sul piano repressivo, l'art. 10 della legge (art. 12 del D. L.vo. 286/1998), nel recepire le fattispecie criminose relative alle attività dirette a favorire l'ingresso illegale nel territorio dello Stato, introdotte dalla legge 39/1990, inasprisce le relative pene, fino a prevedere la reclusione da 5 a 15 anni e la multa di lire 50 milioni per ogni straniero di cui è stato favorito

l'ingresso illegale, quando il fatto è commesso al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione, ovvero riguarda l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento (ipotesi, questa, non prevista nella legge 39/1990). Costituisce, altresì, reato (art. 10, comma 5) ogni attività diretta a favorire la permanenza dello straniero sul territorio dello Stato in violazione della normativa vigente, finalizzata a trarre un ingiusto profitto dalla sua condizione di illegalità.

In virtù della delega contenuta nell'art. 47 della legge, il governo ha emanato il decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 113, a seguito del quale l'arresto in flagranza in tutte le ipotesi di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina contemplate dai commi 1 e 3 dell'art. 10, prima facoltativo, è stato reso obbligatorio, così come la confisca del mezzo di trasporto utilizzato (anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti).

Un ulteriore, significativo elemento di novità è rappresentato dalla facoltà riconosciuta agli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, operanti nelle province di confine e nelle acque territoriali, di procedere, nel corso di operazioni di polizia finalizzate al contrasto dell'immigrazione clandestina, al controllo e alle ispezioni dei mezzi di trasporto e delle cose trasportate, anche se soggetti a speciale regime doganale, quando sussistano fondati motivi per ritenere che gli stessi possano essere utilizzati per favorire l'immigrazione clandestina.

Inoltre, le disposizioni di cui ai commi 8, 8 bis⁵ e 9 dell'art. 10, mutuando gli artt. 100 e 101 del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309 sugli stupefacenti, prevedono:

1. la possibilità che l'Autorità Giudiziaria procedente affidi, in giudiziale custodia, i beni sequestrati nel corso di operazioni di polizia volte al contrasto dell'immigrazione clandestina agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di istituto, ovvero ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale;

2. la possibilità che gli stessi beni, in caso di successiva confisca, vengano assegnati o trasferiti agli organi che li hanno avuti in uso;

3. la destinazione, mediante assegnazione ai pertinenti capitoli di bilancio del Ministero dell'Interno, delle somme di denaro confiscate (e quelle ricavate dall'eventuale vendita dei beni confiscati) al potenziamento delle attività di prevenzione e repressione dei reati di favoreggiamento dell'ingresso

⁵ Il comma 8 è stato modificato e il comma 8 bis aggiunto dal D.L.vo 13 aprile 1999 n.113.

e della permanenza illegale di stranieri nel territorio dello Stato, anche sul piano internazionale, attuando forme di collaborazione e di assistenza tecnico-operativa con le Forze di polizia dei Paesi interessati.

Non meno importante l'obbligo di distruzione dei mezzi di trasporto confiscati (nell'ipotesi che gli stessi non vengano assegnati ai cennati organi ed enti), per evitare che tali mezzi, una volta messi in vendita all'incanto, possano tornare nella disponibilità delle organizzazioni criminali.

Lo stesso art. 10, infine, rende ancora più severo il regime sanzionatorio previsto dalla legge Martelli nei confronti del vettore aereo, marittimo o terrestre che trasporta stranieri in posizione irregolare, ovvero omette di segnalare alla autorità di polizia di frontiera la loro presenza a bordo dei rispettivi mezzi, stabilendo la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da uno a cinque milioni per ciascuno degli stranieri trasportati, nonché, nei casi più gravi, la sospensione e finanche la revoca della relativa licenza, autorizzazione o concessione rilasciata dalle competenti autorità italiane.

Un ulteriore istituto, previsto dall'art.16, può essere utilizzato, seppure indirettamente, nella lotta contro lo sfruttamento criminale dei flussi migratori: allo straniero, che tenta di sottrarsi ai condizionamenti di un'organizzazione criminale dedita ai delitti in materia di prostituzione e a quelli di cui all'art. 380 c.p.p., contribuendo eventualmente alle indagini in atto nei confronti dell'organizzazione stessa, può essere rilasciato un permesso di soggiorno speciale con il contestuale avvio di un adeguato programma di assistenza ed integrazione sociale.

Su di un piano più generale, vanno menzionati gli strumenti introdotti dall'art. 9, modificato dal decreto legislativo 19 ottobre 1998 n. 380⁶.

In primo luogo, i Prefetti delle province di confine terrestre ed i Prefetti dei capoluoghi delle regioni con frontiera marittima sono chiamati ad adottare, in conformità con le direttive emanate dal Ministro dell'Interno e d'intesa con i Prefetti delle altre province interessate, mirate iniziative per il coordinamento dei controlli di frontiera e dei servizi di vigilanza marittima e terrestre, prevedendo il coinvolgimento non solo delle Forze di polizia, ma anche delle autorità marittime e militari.

In secondo luogo è prevista l'adozione, da parte del Ministro dell'Interno e del Ministro degli Affari Esteri, di un piano generale degli interventi

⁶ Emanato dal Governo in virtù della delega di cui all'art. 47 della legge 40/1998.

finalizzati al potenziamento e al perfezionamento delle misure di controllo di rispettiva competenza.

In terzo luogo, gli stessi Ministri sono chiamati ad assumere ogni possibile iniziativa, d'intesa con i Paesi interessati, volta ad accelerare le procedure di identificazione degli stranieri destinatari di misure di rimpatrio e di rilascio dei necessari documenti di viaggio, nonché ad avviare reciproche forme di collaborazione specificatamente finalizzate al contrasto dell'immigrazione clandestina. Le intese concluse in tale ambito potranno peraltro prevedere la cessione a titolo gratuito, a favore delle autorità dei Paesi interessati, di strumentazione tecnica ed altri materiali. A tal fine il Ministro dell'Interno (d'intesa con gli altri Ministri eventualmente interessati) è chiamato ad elaborare uno o più programmi pluriennali per l'acquisizione degli impianti e dei mezzi tecnico-logistici necessari, per l'acquisto o il ripristino dei beni mobili ceduti ai Paesi interessati, nonché per l'assistenza a questi ultimi e la prestazione di eventuali servizi accessori.

Per quanto riguarda l'allontanamento dal territorio dello Stato degli stranieri irregolari, la legge 40/1998 disciplina, nel citato Titolo II, capo II, gli istituti del respingimento e dell'espulsione, che - come vedremo - presentano, rispetto alle analoghe misure previste dalla normativa precedente, profili innovativi di rilevante portata, soprattutto con riferimento alle procedure stabilite per la loro effettiva esecuzione.

L'art. 8 disciplina, da un lato, sulla falsariga delle pertinenti disposizioni della legge Martelli, il respingimento, da parte degli Uffici di Polizia di Frontiera, degli stranieri che, all'atto dei rituali controlli, non soddisfano i requisiti previsti per l'ingresso nel territorio dello Stato, e dall'altro introduce - ipotesi non prevista dalle precedenti disposizioni - il respingimento del Questore nei confronti degli stranieri fermati all'atto dell'ingresso, mentre tentano di eludere i controlli, o subito dopo. Tale ultimo strumento consente, quindi, di procedere al rimpatrio degli stranieri appena giunti clandestinamente nel territorio dello Stato.

Le disposizioni relative al respingimento, nelle due fattispecie sopra indicate, non si applicano, naturalmente, nei casi previsti dalle norme vigenti in materia di riconoscimento dello status di rifugiato (art.1, legge 39/1990)⁷ e di protezione temporanea per motivi umanitari (art.18, legge 40/1998).

L'istituto dell'espulsione amministrativa e i casi di applicabilità previsti dall'art.11 ricalcano sostanzialmente quelli previsti dalla normativa prece-

⁷Trattasi dell'unico articolo della legge 39/1990 non abrogato dalla legge 40/1998.

dente: l'espulsione per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, di competenza del Ministro dell'Interno (art.11, comma 1); l'espulsione con provvedimento del Prefetto nei casi di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato o appartenenza dello straniero a una delle categorie di persone pericolose per le quali le norme vigenti prevedono la possibilità di applicare una misura di prevenzione (art.11, comma 2).

L'autentico elemento di novità, in tale ambito, è rappresentato, invero, dalle modalità stabilite dall'art.11, commi 4, 5 e 6, per l'attuazione del provvedimento di espulsione.

Mentre, infatti, la legge 39/1990 prevedeva l'esecuzione dell'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera solo nei casi di provvedimento disposto dal Ministro dell'Interno e di inosservanza dell'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro il termine assegnato (15 giorni), la nuova disciplina stabilisce l'accompagnamento alla frontiera non solo in detti casi, ma anche nelle ipotesi seguenti:

- espulsione dello straniero appartenente ad una delle categorie di persone pericolose previste dalle norme sulle misure di prevenzione (art.1 legge 1423/1956 e art.1 legge 575/1965), sempre che il Prefetto rilevi il concreto pericolo che lo stesso si sottragga all'esecuzione del provvedimento;
- espulsione dello straniero che è entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera, risultando altresì sprovvisto di documento attestante la sua identità e nazionalità e sempre che il Prefetto rilevi il pericolo di cui sopra.

Non si dà luogo, invece, all'accompagnamento immediato alla frontiera, bensì all'espulsione con intimazione, quando l'espulsione è adottata nei confronti dello straniero che non ha richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto (8 giorni dall'ingresso) o si è comunque trattenuto in Italia dopo la scadenza del permesso di soggiorno o la sua eventuale revoca o annullamento. In tali ipotesi, tuttavia, l'art.11, comma 6, prevede che, qualora sussista il concreto pericolo (rilevato dal Prefetto) che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento, il Questore dispone il trattenimento del medesimo nel centro di permanenza temporanea ed assistenza più vicino.

La legge 40/1998 prevede, inoltre, l'espulsione con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, sia a titolo di misura di sicurezza, nel caso di straniero condannato per uno dei delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, sia a titolo di sanzione sostitutiva della pena detentiva, nell'ipotesi che questa non superi i due anni e sempre che non sussistano gli impedimenti indicati dall'art. 12, comma 1, ricorrendo i quali il Questore dispone il trattenimento dello straniero nel centro di permanenza temporanea ed assistenza. In entrambe le ipotesi il Questore è competente per l'esecuzione della misura.

Si è appena fatto cenno al trattenimento dello straniero in un centro di permanenza temporanea ed assistenza. La previsione di tali strutture, esistenti, sia pure con denominazioni diverse, in quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea, rappresenta, senza dubbio, uno degli elementi di novità più qualificanti della disciplina introdotta dalla legge 40/1998.

I rilievi che più di frequente venivano mossi alla legge 39/1990 riguardavano, infatti, l'impossibilità di trattenere lo straniero destinatario di provvedimento di espulsione per il tempo necessario ad ottenere idonei documenti di viaggio e/o in attesa di reperire un vettore disponibile, ovvero per impedire che nel periodo dei 15 giorni decorrenti dalla data di intimazione lo stesso facesse perdere le proprie tracce, con conseguente limitata efficacia dell'istituto dell'espulsione.

Invero, la suddetta legge contemplava la possibilità di applicare allo straniero colpito da decreto di espulsione la misura della sorveglianza speciale (con o senza l'obbligo di soggiorno in una determinata località) quando ciò risultava necessario per poter esperire accertamenti sulla sua identità e nazionalità; per la violazione degli obblighi derivanti dall'applicazione di tale misura, peraltro, era stabilito l'arresto obbligatorio e la reclusione fino a due anni.

Tale strumento, tuttavia, non entrò mai nella normale prassi operativa, soprattutto in ragione dei tempi tecnici ristretti che mal si conciliavano, anche ricorrendo alle procedure di urgenza, con i meccanismi decisionali della competente Autorità Giudiziaria.

Il trattenimento dello straniero destinatario di provvedimento di respingimento o di espulsione in un centro di permanenza temporanea ed assistenza viene disposto dal Questore, a norma dell'art. 12 della legge 40/1998, quando risulta impossibile procedere all'esecuzione della misura di rimpatrio poiché è necessario soccorrere lo straniero, o nell'ipotesi che si debbano esperire ulteriori accertamenti sulla sua identità e nazionalità o che si debba attendere il rilascio del documento di viaggio, o, ancora, per momentanea indisponibilità del vettore o altro mezzo di trasporto idoneo.

Il provvedimento del Questore deve essere trasmesso senza ritardo, comunque entro 48 ore dall'adozione, al Tribunale - Sezione civile del luogo ove è ubicato il centro per la convalida, cui lo stesso deve procedere entro le 48 ore successive, pena la cessazione degli effetti del provvedimento. La convalida del Tribunale consente il trattenimento dello straniero nel centro per un periodo complessivo di 20 giorni, prorogabili dalla stessa Autorità Giudiziaria di ulteriori 10 giorni qualora gli impedimenti all'esecuzione dell'espulsione o del respingimento stiano per essere rimossi.

L'introduzione di tale istituto ha sicuramente contribuito a conferire maggiore efficacia alle misure di allontanamento degli stranieri dal territorio nazionale.

La possibilità di trattenere un individuo, privandolo temporaneamente della libertà di movimento, in attesa della definizione di un procedimento di espulsione, è peraltro prevista dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 5, par. f), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge con legge 4 agosto 1955 n. 848.

Per quanto concerne i mezzi di impugnazione, la nuova disciplina prevede il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio avverso il provvedimento del Ministro dell'Interno adottato per motivi di ordine e sicurezza pubblica e il ricorso al Pretore civile, negli altri casi di espulsione. In entrambe le ipotesi, nel silenzio del legislatore, deve desumersi che il gravame opposto non potrà avere effetti sospensivi sull'esecuzione del provvedimento impugnato, a differenza di quanto stabilito dalla legge 39/1990, che, con l'esclusione del provvedimento del Ministro dell'Interno, accordava all'interessato la facoltà di presentare, in sede di ricorso, domanda incidentale di sospensione del provvedimento adottato dal Prefetto.

Contro il provvedimento di respingimento, nonostante la legge non contempli espressamente alcun mezzo di impugnazione, si ritiene esperibile, in base ai principi generali, il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale.

Infine, l'art. 17 della legge 40/1998 sancisce - oltre a quanto stabilito dall'art. 8, comma 4, in ordine all'inapplicabilità del respingimento nei casi previsti dalle norme in materia di asilo politico e di protezione temporanea per motivi umanitari - il divieto di espulsione e di respingimento non solo nell'ipotesi che nello Stato di destinazione lo straniero possa essere perseguitato, ma anche nei casi in cui l'interessato sia:

- minore degli anni 18, salvo il diritto a seguire il genitore espulso;
- in possesso della carta di soggiorno, sempre che non appartenga ad una delle categorie indicate nell'art.1 della legge 1423/1956 e nell'art.1 della legge 575/1965, recanti rispettivamente norme sulle misure di prevenzione e disposizioni contro la mafia;
- convivente con parenti entro il quarto grado e/o con il coniuge di nazionalità italiana;
- donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

A completamento della nuova disciplina dell'immigrazione, il 3 novembre 1999 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Regolamento di at-

tuazione della legge 40/1998 o, per meglio dire, del citato Testo Unico approvato con il D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286.

Permane l'obiettivo esigenza, tuttavia, che tale sistema normativo venga ulteriormente integrato da un'organica disciplina del diritto di asilo e della protezione umanitaria, che già forma oggetto, come si è accennato, di un apposito disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento.

6 - La sicurezza delle frontiere ed il contrasto all'immigrazione clandestina.

Gli adempimenti organizzativi finalizzati all'ingresso nello spazio comune Schengen

Le iniziative adottate in tema di sicurezza delle frontiere e di contrasto dell'immigrazione clandestina, nel rinnovato quadro normativo prima delineato, hanno tratto specifico impulso dagli adempimenti connessi all'ingresso dell'Italia nello spazio comune Schengen, avutosi operativamente il 27 ottobre 1997, con l'abolizione dei controlli documentali alle frontiere aeree.

Tali adempimenti si sono concretati, oltre che nelle misure di riorganizzazione degli scali internazionali, anche nel potenziamento dei presidi di polizia a tutela della frontiera esterna, comune a tutti i Paesi aderenti all'Accordo.

Di converso, la soppressione delle cosiddette frontiere interne ha comportato la riorganizzazione degli Uffici di Polizia di Frontiera dislocati ai confini con i Paesi membri, sopprimendone alcuni e rimodulando l'attività degli altri. Le più incisive novità del servizio di polizia di frontiera hanno riguardato il confine terrestre e, più in particolare, il confine interno, dove al presidio del valico (cosiddetto controllo statico) è subentrata una sorveglianza dinamica nella fascia di confine comune. Questa rilevante attività, unitamente ai controlli di retrovalico, riveste carattere compensativo in rapporto all'abolizione delle previgenti verifiche dei documenti di espatrio. Si assicura, così, quel velo di sicurezza che la stessa Convenzione attuativa degli Accordi di Schengen considera misura necessaria per contrastare l'immigrazione clandestina.

Sul piano delle strutture del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, era già stata costituita con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro del Tesoro, in data 22 marzo 1994, la Divisione S.I.Re.N.E. (Supplementary Information Request at the National Entry), come ufficio interforze incardinato nella Direzione Centrale della Polizia Criminale. Essa assolve ai compiti di ridurre al massimo i tempi relativi allo scambio di informazioni e di provvedere al mantenimento dei collegamenti tra le Forze di po-

lizia italiane e quelle degli altri Paesi partner, relativamente a compiti istituzionali espressamente previsti dalla Convenzione Schengen.

Contestualmente, con analogo provvedimento ministeriale, era stata costituita, presso l'Ufficio Coordinamento e Pianificazione delle Forze di polizia, anch'essa come struttura interforze, la Divisione N.S.I.S., che rappresenta la sezione nazionale del Sistema d'informazione Schengen⁸ deputata alla ricezione e alla trasmissione delle Informazioni con le Forze di polizia operanti nei Paesi membri.

Il nuovo assetto della Polizia di Frontiera

Con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro del Tesoro, il 23 marzo 1998 è stato istituito, nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, il Servizio Immigrazione e Polizia di Frontiera, con compiti di indirizzo e coordinamento dei servizi di polizia incaricati di garantire il rispetto della normativa in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato, anche in relazione agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali.

Al nuovo Servizio sono state assegnate le competenze già esercitate dai preesistenti Servizio Stranieri e Divisione Polizia di Frontiera (incardinati in Direzioni Centrali diverse) in una dimensione funzionale atta a sviluppare forti sinergie tra gli Uffici di Polizia di Frontiera e gli Uffici Stranieri delle Questure nel contrasto dei flussi migratori clandestini.

L'adeguamento operato della struttura dipartimentale si inquadra in un più ampio progetto di riorganizzazione degli organismi centrali e periferici delle c.d. Specialità della Polizia di Stato (Polizia Stradale, di Frontiera, Ferroviaria, Postale e delle comunicazioni) avuto riguardo ai molteplici profili evolutivi dei settori di rispettivo intervento. Questo progetto di riassetto e di razionalizzazione delle risorse, in avanzata fase di definizione, interesserà, pertanto, anche le strutture territoriali di polizia di frontiera (Zone regionali o interregionali, attualmente in numero di nove, e i dipendenti uffici di cui al D.M. 16 marzo 1989 con le modifiche apportate dal D.M. 13 giugno 1991), al precipuo scopo di meglio calibrare sul territorio la perseguita interazione tra Servizio di immigrazione e Servizio di polizia di frontiera.

⁸ Il S.I.S. è il sistema automatizzato (con sede a Strasburgo) per la gestione e lo scambio di informazioni tra i Paesi aderenti alla Convenzione e ha l'obiettivo di garantire, grazie alle informazioni ottenute per il suo tramite, la pubblica sicurezza, l'ordine pubblico e l'applicazione delle disposizioni sulla circolazione delle persone. Il S.I.S., pertanto, deve consentire di identificare le persone e gli oggetti segnalati, di conoscere i motivi della ricerca, di determinare le azioni da effettuare prioritariamente.

La devoluzione ai privati dei controlli di sicurezza che non comportano esercizio di potestà (ai sensi dell'art. 5 della legge n. 217 del 1992 e del decreto ministeriale 29 gennaio 1999 n.85), già operata in quasi tutti i principali aeroporti, ha consentito il recupero del personale della Polizia di Stato prima adibito a tali compiti, con conseguente potenziamento degli Uffici di Frontiera.

La centralizzazione delle informazioni sulle correnti di immigrazione illegali e sui gruppi delinquenziali attivi in tale settore, operata presso le competenti strutture del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, consente di fornire indicazioni tecnico-operative agli organi territoriali di polizia e agli Uffici di Polizia di Frontiera per lo sviluppo dell'attività di prevenzione e contrasto.

Il patrimonio informativo viene alimentato anche dalla documentazione sulle aree geografiche ad alto rischio migratorio, che pervengono al Dipartimento della Pubblica Sicurezza da parte del Ministero degli Affari Esteri e delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero, nonché da vari organismi internazionali (Iom, Unhcr, Osce e altri).

In tale contesto va menzionato il ruolo del personale della Polizia di Stato distaccato, a partire dal 1990, presso le rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero (attualmente si tratta di 35 tra ambasciate e consolati: 14 in Europa, 13 in Africa, 5 in Asia e 3 in America Latina), che coopera con le stesse in funzione del rilascio dei visti. In considerazione di tale consolidata esperienza collaborativa e delle accresciute esigenze di lotta all'immigrazione illegale, il Ministro dell'Interno e il Ministro degli Affari Esteri, sulla base delle conclusioni di un gruppo di lavoro congiunto, hanno disciplinato, con decreto interministeriale del 27 luglio 1999, l'impiego delle suddette unità della Polizia di Stato, affidando ad esse compiti di collaborazione con i predetti Uffici nelle attività di verifica, ai fini del rilascio dei visti, dei presupposti di sicurezza e di prevenzione dell'immigrazione clandestina.

Per quanto concerne le Questure, va evidenziato l'accresciuto impegno conseguente non solo all'attuazione dei nuovi strumenti introdotti dalla legge 40 del 1998 per il contrasto dell'immigrazione clandestina (provvedimenti di respingimento del Questore, trattenimento degli stranieri nei centri di permanenza temporanea, ampliamento delle ipotesi di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera), ma anche alla più intensa attività amministrativa connessa, in particolare, all'istruttoria del rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno e delle altre autorizzazioni previste, alla formalizzazione delle istanze di asilo politico, all'istruttoria delle richieste di cittadinanza, alla trattazione del contenzioso in materia di immigrazione e, infine, all'istruttoria dei provvedimenti di respingimento e di espulsione.

I Questori hanno proceduto, pertanto, al riassetto dei rispettivi Uffici

Stranieri, chiamati anche a più incisive attività di controllo nel contesto dei servizi di prevenzione generale, nonché all'esecuzione di un numero in forte aumento di provvedimenti di espulsione o di respingimento, in raccordo operativo con gli uffici di polizia di frontiera.

L'adeguamento dei mezzi di supporto tecnico

L'adeguamento degli Uffici centrali e periferici incaricati di svolgere funzioni di polizia di immigrazione e di frontiera include l'acquisizione di avanzate infrastrutture e tecnologie – anche nell'ambito dei programmi interregionali Italia-Albania e Italia-Grecia e del Programma Operativo “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia” - volte a rafforzare le capacità di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina.

Si tratta di iniziative finalizzate al controllo delle frontiere esterne maggiormente esposte, come quelle ad esempio delle regioni meridionali del Paese, sostenute da un'adeguata informatizzazione degli Uffici di Frontiera, dalla specifica qualificazione degli operatori di polizia e da una concreta interazione con gli altri organi istituzionali e di riferimento delle realtà sociali di interesse.

A ciò si aggiunge l'adeguamento tecnologico e il potenziamento delle attività di polizia scientifica delle tre Forze di polizia, a livello centrale, di uffici e comandi territoriali per agevolare le procedure di identificazione degli immigrati clandestini, essenziali ai fini preventivi e di monitoraggio degli spostamenti di singoli, di gruppi e del fenomeno nel suo insieme.

In linea collaterale, le progettualità avviate dalla Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell'Interno in tema di impegno sul fronte dell'assistenza e dell'accoglienza, al fine di gestire l'impatto del fenomeno sul piano sociale e umanitario, vengono sostenute e integrate con il coinvolgimento anche delle altre amministrazioni centrali, regionali e locali interessate.

Piani coordinati di vigilanza e controllo delle frontiere

Tra i nuovi strumenti normativi di contrasto dell'immigrazione clandestina rivestono una particolare rilevanza i poteri di promozione di interventi coordinati di vigilanza e controllo delle frontiere terrestri e marittime attribuiti ai Prefetti.

Sulla base delle direttive impartite in proposito dal Ministro dell'Interno, sono da tempo in atto piani coordinati di intervento nelle regioni maggiormente interessate dal fenomeno e segnatamente in Puglia, Sicilia, Calabria e lungo la frontiera marittima e terrestre con la Slovenia.

Essi prevedono l'attuazione di dispositivi di controllo sul territorio disimpegnati dalle Forze di polizia, ciascuna per gli specifici settori di competenza, mentre, per quanto riguarda la vigilanza in mare, le medesime Forze di polizia, unitamente alle Capitanerie di Porto, assicurano un'attenta opera di sorveglianza nelle acque territoriali. La Marina Militare, infine, svolge compiti di avvistamento e pattugliamento nei tratti delle acque internazionali di interesse, garantendo, altresì, interventi di soccorso in mare in caso di naufragi.

I dispositivi in argomento hanno l'evidente scopo di infrenare il fenomeno degli sbarchi clandestini e degli attraversamenti illegali dei confini terrestri, ottimizzando le risorse umane e tecniche disponibili secondo una pianificazione degli interventi ispirata al principio del coordinamento.

Significativi appaiono i risultati dell'attività operativa svolta nell'ambito dei suddetti piani.

In Puglia, nel 1999, le Forze di polizia hanno proceduto all'arresto di 327 persone, per lo più scafisti albanesi, responsabili di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, nonché al sequestro di 120 natanti e 76 veicoli. Nel 2000, le persone tratte in arresto sono state 171 e i natanti ed i veicoli sequestrati rispettivamente 45 e 52.

Nello stesso biennio, al confine italo-sloveno sono stati rintracciati 6.068 (nel 1999) e 18.044 (nel 2000) immigrati clandestini provenienti dalla Slovenia.

Tali dati statistici riflettono, peraltro, l'andamento del fenomeno nelle due diverse aree geografiche: netta diminuzione degli sbarchi in Puglia e drastico aumento della pressione migratoria al confine terrestre orientale.

Cooperazione internazionale di polizia in materia di immigrazione

Gli accordi di cooperazione transfrontaliera di polizia

Sul piano internazionale le scelte strategiche per il contrasto dell'immigrazione clandestina non potevano prescindere dal ricorso agli strumenti e alle procedure operative previste in ambito Schengen, che, innalzando il livello e la qualità della cooperazione di polizia tra i Paesi partner, mirano a compensare il deficit di sicurezza inevitabilmente derivante dall'abolizione dei rituali controlli alle cosiddette frontiere interne.

Il Titolo III della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen è, infatti, interamente dedicato alla cooperazione di polizia: vengono introdotti istituti giuridici fino ad allora sconosciuti, come l'osservazione e

l'inseguimento oltre frontiera, e si fa esplicito riferimento allo scambio di informazioni tra organi di polizia a livello centrale e periferico, al distacco di funzionari di collegamento, all'utilizzo di sistemi di tele-radiocomunicazione comuni. Inoltre, viene contemplata la possibilità (art. 39, par. 4, Convenzione Schengen) che i Paesi membri concludano specifiche intese di cooperazione transfrontaliera allo scopo di conferire ulteriore efficacia agli strumenti e alle modalità di cooperazione sopra elencati.

In tale contesto, l'Italia ha concluso appositi Accordi di cooperazione con la Francia (Chambery, 3 ottobre 1997) e con l'Austria (Vienna, 15 dicembre 1997). Entrambi gli Accordi prevedono, tra l'altro, la realizzazione, nelle aree di confine, di coordinati dispositivi di vigilanza e controllo finalizzati in particolare al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Sul versante italo-francese sono attivi i Commissariati misti italo-francesi di Ventimiglia (Im) e Modane (Francia), destinati ad essere presto sostituiti dai Centri comuni di cooperazione di polizia e dogana previsti dal citato Accordo. La cooperazione di polizia italo-austriaca è assicurata, invece, dai cosiddetti Uffici di collegamento dei due Paesi (Questure di Bolzano, Udine e Belluno e Direzioni di Sicurezza regionali austriache con competenza territoriale nell'area prossima al confine con l'Italia).

L'Italia ha, altresì, concluso specifici Accordi di cooperazione transfrontaliera di polizia, fuori dal contesto Schengen, con gli altri due Paesi confinanti: Svizzera (Roma, 10 settembre 1998) e Slovenia (Lubiana, 5 luglio 1998).

Dispositivi di cooperazione bilaterale o multilaterale di polizia

Italia-Spagna: nel novembre 2000 l'Italia e la Spagna hanno proceduto ad uno scambio di esperti in materia di immigrazione e polizia di frontiera, per la durata di due settimane. Funzionari italiani si sono recati a Madrid, Algeciras, Ceuta e Melilla, mentre funzionari spagnoli sono stati ospitati a Roma, Milano e Brindisi.

Italia-Austria-Germania: nel dicembre 2000 e nel gennaio 2001 sono stati effettuati da personale di polizia italiano, austriaco e tedesco mirati servizi congiunti di vigilanza a bordo dei principali convogli ferroviari lungo la tratta Bolzano-Innsbruck-Monaco di Baviera e ritorno. Nel corso di detti controlli sono state identificate complessivamente 674 persone, di cui 235 stranieri (di questi 90 in posizione irregolare). Sono stati, altresì, rintracciati 7 minori scomparsi, sono stati tratti in arresto in Germania 2 cittadini stranieri ricercati dall'A.G. tedesca ed è stato denunciato in Italia 1 cittadino straniero trovato in possesso di passaporto falso.

Italia-Germania: nel dicembre 2000 ha avuto luogo uno scambio di funzionari di polizia di frontiera italiani e tedeschi presso gli aeroporti di Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Francoforte sul Meno e Monaco di Baviera. Nel gennaio 2001, inoltre, i due Paesi hanno proceduto al reciproco distacco, per tre settimane, di funzionari di polizia di frontiera, quelli tedeschi alla frontiera marittima della regione Puglia, quelli italiani alla frontiera terrestre con la Repubblica Ceca e con la Polonia, quali osservatori dello svolgimento di servizi di vigilanza e controllo disimpegnati in quelle aree di confine.

La collaborazione con i Paesi di origine o di transito dei flussi di immigrazione illegale

La collaborazione avviata dal Dipartimento della P.S. con le autorità diplomatiche e consolari dei Paesi a rischio sotto il profilo dell'immigrazione illegale, volta ad ottenere il rilascio dei documenti di viaggio necessari per il rimpatrio degli stranieri in posizione irregolare, prescinde dalla conclusione, con detti Paesi, di specifici Accordi in materia di riammissione.

Va da sé, tuttavia, che, laddove tali forme di collaborazione si sviluppano nell'ambito di specifiche intese formali, le stesse acquisiscono maggiore forza e incisività. L'Italia ha concluso Accordi di riammissione con 23 Paesi, di cui 4 membri dell'Unione Europea (Austria, Grecia, Francia e Spagna), 14 dell'Europa centro-orientale (Albania, Bulgaria, Croazia, Estonia, Macedonia, Jugoslavia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Ungheria), 4 dell'Africa (Marocco, Tunisia, Algeria e Nigeria) ed 1, infine, dell'Asia caucasica (Georgia).

Sono, peraltro, in corso specifici negoziati per la conclusione di analoghi Accordi con altri Paesi che rivestono importanza in relazione ai movimenti migratori illegali verso l'Italia.

La rilevante attività politico-diplomatica svolta dal nostro Governo in questo specifico settore sta a dimostrare l'importanza che, nella più generale politica dell'immigrazione, riveste la conclusione di tali intese. Queste ultime, infatti, a prescindere dal loro contenuto tecnico, si inseriscono in un più ampio quadro di cooperazione bilaterale che ricomprende sia gli aspetti di cooperazione socio-economica, sia quelli strettamente connessi con la lotta all'immigrazione clandestina.

Una siffatta impostazione negoziale ha ricevuto, peraltro, ulteriore impulso dalla legge 6 marzo 1998 n. 40, che, da un lato, ha condizionato l'assegnazione di quote d'ingresso riservate preferenziali per l'accesso al mercato del lavoro alla conclusione di accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione (art. 18), dall'altro, ha previsto l'avvio di specifiche forme di cooperazione con i Paesi interessati volte a facilitare le procedure di identificazione e di rilascio dei documenti di viaggio per il rimpatrio degli stranieri irregolari e, più in generale, per conferire maggiore efficacia all'attività di contrasto dell'immigrazione illegale (art. 9).

Respingimenti, espulsioni, trattenimento nei centri di permanenza temporanea ed assistenza

Un'attenta lettura dei dati statistici relativi agli stranieri respinti ed espulsi negli anni 1998-2000, oltre a confermare quanto illustrato in ordine alla provenienza dei principali flussi di immigrazione illegale diretti nel nostro Paese, fornisce in qualche modo la misura dei risultati conseguiti nell'attività di rimpatrio dei cittadini stranieri irregolari in applicazione dei nuovi istituti previsti dalla legge 6 marzo 1998 n. 40, nel quadro della più generale strategia di contrasto dell'immigrazione clandestina.

Le tabelle seguenti, relative ai provvedimenti di allontanamento adottati ed eseguiti, riportano, oltre al dato complessivo, le prime 20 nazionalità degli stranieri interessati da tali provvedimenti.

Tabella VI.13 - Stranieri respinti ed espulsi nell'anno 1998.

Respinti alla frontiera*	Respinti dai Questori**	Espulsi con accompagnamento alla frontiera**	Espulsi su provvedimento A.G.**	Espulsi con intimidazione***
Albania	6013	Albania 4379	Albania 5519	Albania 92
Iraq	3306	Marocco 2120	Romania 553	Tunisia 67
Romania	1650	Jugoslavia 1153	Jugoslavia 313	Romania 63
Jugoslavia	1495	Tunisia 469	Marocco 300	Jugoslavia 58
Croazia	1400	Iraq 435	Tunisia 267	Marocco 41
Bosnia	1159	Romania 229	Ucraina 223	Cile 26
Turchia	706	Pakistan 207	Macedonia 162	Argentina 15
Polonia	605	Egitto 189	Nigeria 123	Slovenia 7
Marocco	543	Macedonia 158	Colombia 112	Croazia 6
Ungheria	522	Algeria 163	Polonia 112	Polonia 5
Slovenia	485	Sri Lanka 131	Brasile 108	Burkina F. 5
Colombia	474	India 114	Algeria 80	Colombia 5
Cina Pop.	426	Turchia 97	Bangladesh 68	Algeria 4
Macedonia	389	Sierra L. 93	Bulgaria 49	Bosnia 4
Ghana	358	Congo 72	Turchia 49	Nigeria 4
Algeria	319	Palestina 60	Egitto 37	Perù 4
Nigeria	311	Bangladesh 47	Cina Pop. 35	Ucraina 4
Pakistan	257	Cina Pop. 47	Slovenia 29	Turchia 3
Svizzera	218	Croazia 38	Ungheria 29	Macedonia 3
Somalia	217	Libia 36	Pakistan 22	Senegal 2
Altre Naz.	8740	Altre Naz. 5327	Altre Naz. 356	Altre Naz. 14
Totale	29593	15564	8546	432
				44121

* Trattasi di stranieri presentatisi ai valichi di frontiera, ai quali è stato inibito l'ingresso nel territorio dello Stato.

** Trattasi di stranieri effettivamente allontanati dal territorio dello Stato.

*** Trattasi di stranieri a cui è stato ordinato di lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni.

N.B. - Nella voce "Espulsi con accompagnamento alla frontiera" sono ricompresi anche 1.567 stranieri accompagnati coattivamente dal 1° gennaio al 26 marzo 1998, ai sensi della precedente normativa (L. 39/1990). Nello stesso periodo 7.798 sono stati i respinti alla frontiera e 11.861 gli espulsi con intimidazione.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S.

Nella tabella riepilogativa le cifre riferite al 1998, trattandosi di un anno di transizione da una normativa all'altra, distinguono gli allontanamenti eseguiti mediante le procedure previste dalla legge 39/1990 da quelli effettuati in conformità con le disposizioni delle legge 40/1998 (a partire dal 27 marzo, data di entrata in vigore).

Tabella VI.14 - Stranieri respinti ed espulsi nell'anno 1999.

Respinti alla frontiera*	Respinti dai Questori**	Espulsi con accompagnamento alla frontiera**	Espulsi su provvedimento A.G.**	Espulsi con intimazione***
Albania 11677	Albania 6980	Albania 5526	Tunisia 133	Romania 5015
Jugoslavia 4377	Jugoslavia 862	Romania 986	Albania 124	Albania 4959
Iraq 3385	Marocco 677	Marocco 851	Marocco 46	Jugoslavia 2881
Romania 1821	Tunisia 337	Nigeria 790	Romania 35	Marocco 2708
Croazia 1455	Macedonia 330	Tunisia 671	Macedonia 23	Nigeria 2445
Bosnia 1358	Iraq 299	Moldavia 545	Jugoslavia 16	Ucraina 2002
Turchia 909	Cina Pop. 257	Algeria 291	Croazia 15	Cina Pop. 1935
Macedonia 825	Bangladesh 186	Ucraina 291	Moldavia 13	Moldavia 1677
Polonia 793	Romania 158	Jugoslavia 195	Nigeria 13	Turchia 1279
Marocco 513	Algeria 151	Ghana 165	Polonia 10	Polonia 1235
Ucraina 510	Turchia 140	Polonia 161	Ghana 10	Bangladesh 1154
Cina Pop. 505	Sierra L. 130	Macedonia 141	Cile 9	Algeria 1074
Ungheria 452	Egitto 123	Brasile 129	Algeria 8	Iraq 1025
Colombia 421	India 108	Cina Pop. 110	Brasile 7	Tunisia 1014
Slovenia 394	Moldavia 97	Bosnia 97	Bosnia 6	Ghana 942
Ghana 389	Sri Lanka 90	Croazia 82	Rep. Ceca 5	Macedonia 837
Bulgaria 371	Somalia 79	Colombia 76	Camerun 4	Iran 597
Nigeria 304	Bosnia 65	Bulgaria 64	Colombia 4	Senegal 547
Ecuador 303	Pakistan 58	India 58	Turchia 4	Brasile 462
Russia 293	Iran 49	Senegal 56	Bulgaria 3	Colombia 413
Altre Naz. 5882	Altre Naz. 324	Altre Naz. 751	Altre Naz. 32	Altre Naz. 6288
Totale 36937	11500	12036	520	40489

* Trattasi di stranieri presentatisi ai valichi di frontiera, ai quali è stato inibito l'ingresso nel territorio dello Stato.

** Trattasi di stranieri effettivamente allontanati dal territorio dello Stato.

*** Trattasi di stranieri a cui è stato ordinato di lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.15 - Stranieri respinti ed espulsi nell'anno 2000.

Respinti alla frontiera*	Respinti dai Questori**	Espulsi con accompagnamento alla frontiera**	Espulsi su provvedimento A.G.**	Espulsi con intimidazione***	
Albania	10913	Albania 5489	Albania 7446	Albania 97	Romania 7657
Croazia	2044	Marocco 855	Marocco 1186	Romania 45	Iran 6542
Jugoslavia	1853	Iran 747	Romania 1019	Tunisia 45	Albania 6230
Romania	1070	Tunisia 543	Nigeria 893	Marocco 39	Marocco 4739
Iraq	926	Turchia 482	Tunisia 643	Nigeria 32	Turchia 3947
Turchia	904	Cina Pop. 416	Moldavia 409	Croazia 15	Cina Pop. 3922
Bosnia	781	Romania 348	Algeria 393	Jugoslavia 12	Ucraina 3286
Bulgaria	715	Algeria 290	Ucraina 369	Polonia 12	Jugoslavia 2518
Polonia	675	Jugoslavia 278	Jugoslavia 264	Algeria 10	Nigeria 2160
Macedonia	673	Iraq 262	Cina Pop. 229	Moldavia 9	Iraq 2022
Svizzera	619	Palestina 190	Polonia 177	Bulgaria 8	Moldavia 1758
Colombia	609	Sri Lanka 185	Ghana 154	Ucraina 8	Bangladesh 1753
Russia	591	Macedonia 146	Brasile 146	Colombia 7	Polonia 1711
Ungheria	577	Moldavia 144	Colombia 139	Macedonia 7	Algeria 1571
Marocco	443	Bangladesh 123	Macedonia 134	Lituania 6	Tunisia 1243
Ghana	389	India 119	Russia 107	Senegal 3	Senegal 1062
Nigeria	321	Bosnia 106	Senegal 103	Francia 2	Ecuador 937
Slovenia	293	Pakistan 104	Bosnia 102	Grecia 2	Russia 810
Tunisia	261	Egitto 101	Bulgaria 100	Slovenia 2	Macedonia 760
Brasile	229	Libia 33	Slovacchia 46	sud Africa 1	Ghana 749
Altre Naz.	5985	Altre Naz. 389	Altre Naz. 943	Altre Naz. 34	Altre Naz. 9357
Totale	30871	11350	15002	396	64734

* Trattasi di stranieri presentatisi ai valichi di frontiera, ai quali è stato inibito l'ingresso nel territorio dello Stato.

** Trattasi di stranieri effettivamente allontanati dal territorio dello Stato.

*** Trattasi di stranieri a cui è stato ordinato di lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.16 - Stranieri allontanati ed intimati nel periodo 1998-2000.

	1998	1999	2000
Allontanati	54135	72392	66057
di cui: Respinti alla Frontiera	7798 (L.39/90)	36937	30871
	21795 (L.40/98)*		
Respinti dal Questore	15564 (L.40/98)*	11500	11350
Espulsi con accompagnamento	1567 (L.39/90)	12036	15002
	6979 (L.40/98)*		
Riammessi da Paesi coi quali vigono Accordi		11399**	8438**
Espulsi A.G.	432	520	396
Intimati	11861(L.39/90)	40489	64734
	32260(L.40/98)		

* La legge 40/1998 è entrata in vigore il 27 marzo.

** Dati conteggiati separatamente dal 1999 per disporre di indicatori relativi agli Accordi di Riammissione.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Dalla lettura dei dati generali riportati nella tabella precedente emerge, in primo luogo, un aumento nel 2000, rispetto al 1999, del numero degli stranieri rintracciati in posizione irregolare sul territorio, ottenuto dalla somma degli allontanati e degli intimati: 112.881 nel 1999 e 130.791 nel 2000.

Tale incremento, tenuto conto anche della diminuzione degli sbarchi registrati sulle coste dell'Italia meridionale, è da ascrivere al particolare impulso conferito ai servizi di prevenzione e controllo del territorio finalizzati al contrasto dell'immigrazione clandestina e dei reati ad essa connessi, come lo sfruttamento della prostituzione e l'impiego illegale di manodopera.

Il massiccio impegno delle Forze di polizia non si è tradotto, tuttavia, in un incremento nel numero degli stranieri allontanati dal territorio nazionale che, nel 2000, sono stati 66.057, a fronte dei 72.392 del 1999.

La flessione è essenzialmente ascrivibile al decremento registrato nel numero dei respingimenti alla frontiera (30.871 nel 2000, 36.937 nel 1999) legato anche alla piena adesione della Grecia alla Convenzione di Schengen a partire dal 1° gennaio 2000 (con la conseguenza che i passeggeri provenienti dalla Grecia a bordo di navi ed aerei di linea non possono più essere destinatari di provvedimenti di respingimento), nonché alle difficoltà evidenziate nell'applicazione dell'Accordo di riammissione con la Slovenia (3.522 istanze di riammissione accolte dalle autorità slovene nel 2000, rispetto alle 18.044 istanze presentate). Notevole è anche l'influenza dovuta al cessare del conflitto nei Balcani che ha diminuito la pressione migratoria in Adriatico.

Particolarmente evidente appare, altresì, l'incremento nel numero degli stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione mediante intimazione registrato nel 2000 (64.734), rispetto al 1999 (40.489).

Tale aumento, in parte fisiologico se si considera l'elevato numero di stranieri rintracciati in posizione irregolare nel 2000, è da porre in relazione alla consistente presenza, tra questi, di cittadini per i quali si è rivelato impossibile procedere al rimpatrio, in ragione della loro particolare etnia o nazionalità (es. iracheni, turchi ed iraniani di etnia curda, jugoslavi ed afgani), o perché si è applicato il divieto di espulsione previsto dall'art. 17 della legge 40/1998, o perché hanno dimostrato di essere giunti in Italia prima del 27 marzo 1998.

Si ritiene utile, infine, riportare, qui di seguito, i dati relativi agli stranieri intimati ed espulsi negli anni dal 1990 al 1997.

Tabella VI.17 – Stranieri intimati ed espulsi nel periodo 1990-1997.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Intimati	13.012	28.733	35.120	52.918	61.627	58.894	37.362	52.111
Espulsi	3.662	4.927	4.653	6.395	6.888	7.287	4.700	8.950

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Inserto 19

Definizione di alcuni termini usati nel presente capitolo.

Respinti alla frontiera: stranieri a cui viene rifiutato l'ingresso alle frontiere esterne in quanto non in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa in vigore.

Respinti dal Questore: stranieri entrati nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e fermati all'atto dell'ingresso o subito dopo.

L'accompagnamento è eseguito sui provvedimenti di espulsione adottati:

1. dal Ministro dell'Interno, per motivi di ordine e sicurezza pubblica;
2. dal Prefetto, qualora:
 - a) lo straniero si sia trattenuto indebitamente nel territorio dello Stato oltre il termine fissato con il provvedimento di espulsione mediante intimazione;
 - b) lo straniero sia ritenuto pericoloso per la sicurezza e la pubblica moralità, ovvero appartenga ad associazioni di tipo mafioso e il Prefetto rilevi il concreto pericolo che non ottemperi all'espulsione con intimazione;
 - c) lo straniero, entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera e non respinto dal Questore, risulti anche privo di documenti di identità validi ed il Prefetto rilevi il concreto pericolo che non ottemperi all'espulsione con intimazione. In ogni caso non può essere accompagnato chi dimostra di essere giunto in Italia prima del 27 marzo 1998.

3. dall'Autorità Giudiziaria:

- a) quale misura di sicurezza nei confronti di stranieri ritenuti socialmente pericolosi;
- b) quale misura sostitutiva della detenzione.

Riammessi da Paesi con i quali vigono accordi: stranieri rinviati nei Paesi di origine o di provenienza in virtù di specifici accordi di riammissione.

Intimati: stranieri espulsi con provvedimento del Prefetto, recante l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di 15 giorni, perché:

- a) trattenutisi nel territorio dello Stato senza aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato, ovvero è scaduto da più di 60 giorni e non è stato chiesto il rinnovo (in questi casi, tuttavia, qualora il Prefetto rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento, può essere disposto il suo trattenimento in un centro di permanenza temporanea);
- b) entrati nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, risultando tuttavia muniti di un valido documento attestante la loro identità e nazionalità e/o il Prefetto non rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento;
- c) ritenuti pericolosi per la sicurezza e la pubblica moralità ovvero indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso e il Prefetto non rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

Come già evidenziato, il legislatore, per conferire maggiore efficacia agli istituti dell'espulsione e del respingimento con provvedimento del Questore, ha previsto la possibilità di trattenere presso apposite strutture, definite centri di permanenza temporanea ed assistenza (art.12, legge 40/1998), gli stranieri che, essendo sprovvisti di validi documenti di identità e di viaggio, ovvero per la momentanea indisponibilità del vettore o di idoneo mezzo di trasporto, non possono essere immediatamente accompagnati alla frontiera.

Considerato che il motivo più ricorrente per cui si procede, su conforme decreto del Questore, al trattenimento nei suddetti centri degli stranieri da rimpatriare è rappresentato dalla mancanza di idonei documenti di identità e di viaggio, il ricorso a tale misura deve essere necessariamente accompagnato da una mirata e complessa attività volta ad identificare compiutamente lo straniero e soprattutto ad acquisire un titolo di viaggio che consenta al medesimo di fare rientro nel proprio Paese.

La procedura di identificazione, come è noto, comporta, in primo luogo, la sottoposizione dello straniero ai rilievi fotodattiloscopici e, successivamente, l'avvio delle procedure di riscontro dei cartellini segnaletici presso il Casellario Centrale di Identità allo scopo di risalire ad eventuali, precedenti identificazioni del medesimo soggetto sotto altro nome o nazionalità.

Si sottolinea, al riguardo, che la recente realizzazione del sistema Afis da parte del Servizio di Polizia Scientifica consente alle Questure di procedere ai riscontri dattiloscopici praticamente in tempo reale.

Ma l'identificazione dello straniero da parte degli organi di polizia italiani non è evidentemente sufficiente per procedere al suo rimpatrio. E' necessario, infatti, che le autorità dello Stato di origine dello straniero riconoscano quest'ultimo come proprio cittadino, munendolo, ai fini del rimpatrio, di un idoneo documento di viaggio.

Di qui l'importanza dei rapporti di collaborazione stabiliti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in stretto raccordo con il Ministero degli Affari Esteri, con le Rappresentanze diplomatico-consolari dei Paesi interessati.

I risultati positivi conseguiti nell'applicazione dell'istituto del trattenimento nei centri di permanenza temporanea, ma anche le difficoltà incontrate emergono chiaramente dalla lettura delle seguenti tabelle relative agli stranieri transitati in detti centri nel 1998 (dal 13 luglio, data in cui venne attivato il primo centro), 1999 e 2000.

Sebbene la percentuale degli stranieri trattenuti nei C.P.T. e successivamente rimpatriati sia piuttosto considerevole (il 57,08%, il 44,11%, il

32,08% rispettivamente negli anni 1998, 1999 e 2000), altrettanto rilevante risulta essere la percentuale di coloro i quali sono stati dimessi dai centri alla scadenza dei termini di legge (il 20,55%, il 38,19%, il 48,33% rispettivamente negli anni 1998, 1999 e 2000). Nella quasi totalità dei casi, come è facile intuire, il motivo della loro dimissione dal centro dopo il periodo di trattenimento è rappresentato dal mancato accertamento dell'identità e nazionalità dello straniero e, conseguentemente, dall'impossibilità di munire il medesimo di un idoneo documento di viaggio. Rari, infatti, i casi di stranieri dimessi alla scadenza dei termini, benché muniti di lasciapassare, per la contingente indisponibilità del vettore.

Tabella VI.18 - Stranieri transitati nei centri di permanenza temporanea nel 1998 (dal 13 luglio).

Nazionalità	Tratt	Rimp	Dim	Dim	All	Nazionalità	Tratt	Rimp	Dim	Dim	All
			scad	term					scad	term	
				vari						vari	
				mot						mot	
Afghanistan	3	0	3	0	0	Macedonia	23	16	6	0	1
Albania	58	57	0	0	1	Marocco	864	479	231	93	61
Algeria	77	34	28	9	6	Moldavia	14	14	0	0	0
Bangladesh	52	30	6	4	12	Nigeria	6	3	0	3	0
Bosnia	2	1	0	0	1	Pakistan	44	1	18	5	20
Bulgaria	6	3	2	0	1	Palestina	29	7	18	2	2
Camerun	1	0	0	1	0	Polonia	1	0	0	0	1
Cile	1	0	1	0	0	Romania	35	16	1	4	14
Cina Pop.	17	0	14	0	3	Ruanda	1	0	1	0	0
Colombia	9	4	0	5	0	Senegal	6	1	4	1	0
Congo	47	0	0	47	0	Sierra L.	94	0	0	94	0
CSI Russia	4	2	2	0	0	Siria	5	2	3	0	0
Dominicana	1	1	0	0	0	Somalia	1	0	0	1	0
Egitto	62	31	8	0	23	Sri Lanka	52	16	8	21	7
Ghana	21	0	0	21	0	Sudan	42	0	2	40	0
Giamaica	1	0	0	0	1	Togo	1	0	0	1	0
India	36	10	18	8	0	Tunisia	1257	1064	64	91	38
Iraq	159	27	15	113	4	Turchia	11	0	0	11	0
Jugoslavia	104	1	86	17	0	Ucraina	3	3	0	0	0
Kazakistan	1	1	0	0	0	Venezuela	4	2	0	2	0
Libano	4	0	4	0	0						
Liberia	3	0	3	0	0	(zzz)	1833	1029	483	287	34
Libia	11	2	0	9	0	Totale	5007	2858	1029	890	230
Lituania	1	1	0	0	0	%	0	57,08	20,55	17,78	4,59

Tratt = Trattenuti/ Rimp = rimpatriati /Dim Scad Term = Dimessi per scadenza dei termini di legge/ Dim Vari Mot = Dimessi per vari motivi (richiesta di asilo, stato di gravidanza, provvedimento non convalidato dall'A.G., ecc.)/ All = Allontanatisi arbitrariamente/ (zzz) = Trattasi di persone di cui non è disponibile l'indicazione della nazionalità.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S.

Tabella VI.19. - Stranieri transitati nei centri di permanenza temporanea nel 1999.

Nazionalità	Tratt	Rimp	Dim scad	Dim term	All	Nazionalità	Tratt	Rimp	Dim scad	Dim term	All
Afghanistan	36	0	4	23	9	Kazakistan	6	0	4	2	0
Albania	1073	959	62	45	7	Kenya	12	4	7	1	0
Algeria	421	41	313	37	30	Kuwait	1	1	0	0	0
Angola	1	0	1	0	0	Lettonia	1	1	0	0	0
Argentina	7	3	4	0	0	Libano	14	1	6	7	0
Australia	1	0	1	0	0	Liberia	27	10	10	7	0
Bahamas	2	0	2	0	0	Libia	10	3	4	3	0
Bangladesh	115	32	21	42	20	Lituania	2	1	0	1	0
Benin	1	0	1	0	0	Macedonia	90	31	45	11	3
Bielorussia	6	4	2	0	0	Malaysia	1	0	1	0	0
Bolivia	1	0	1	0	0	Maldiva	1	0	1	0	0
Bosnia	111	18	66	27	0	Marocco	1096	362	561	107	66
Brasile	66	52	10	4	0	Mauritius	4	4	0	0	0
Bulgaria	87	29	53	5	0	Messico	1	0	1	0	0
Burkina F.	2	0	2	0	0	Moldavia	381	228	92	58	3
Burundi	2	1	1	0	0	Nigeria	756	514	157	83	2
Cambogia	1	1	0	0	0	Pakistan	102	3	28	27	44
Camerun	24	8	10	6	0	Palestina	49	9	35	5	0
Canada	1	0	1	0	0	Perù	39	8	26	5	0
Ceca Rep.	14	4	10	0	0	Polonia	84	48	28	8	0
Cile	31	12	19	0	0	Porto Rico	1	0	1	0	0
Cina Pop.	347	35	253	36	23	Romania	612	387	165	42	18
Colombia	60	28	19	11	2	Ruanda	5	0	4	0	1
Congo	2	0	2	0	0	Senegal	59	8	43	7	1
Costa d'Av.	10	0	7	3	0	Sierra L.	89	58	28	3	0
Croazia	54	8	34	12	0	Siria	4	2	2	0	0
CSI Russia	33	9	22	1	1	Slovacchia	11	8	2	0	1
Cuba	1	0	1	0	0	Slovenia	6	4	2	0	0
Dominicana	5	1	4	0	0	Somalia	79	2	3	74	0
Ecuador	8	2	5	1	0	Sri Lanka	144	84	9	51	0
Egitto	331	63	207	19	42	Sud Africa	5	3	2	0	0
El Salvador	4	1	2	1	0	Sudan	10	1	5	4	0
Etiopia	1	0	1	0	0	Tanzania	9	2	6	0	1
Filippine	3	0	0	3	0	Togo	2	0	1	1	0
Gabon	4	0	4	0	0	Trinidad	1	0	1	0	0
Gambia	6	2	4	0	0	Tunisia	910	523	281	68	38
Georgia	1	0	1	0	0	Turchia	31	9	20	2	0
Ghana	137	66	55	15	1	Ucraina	225	110	102	10	3
Giamaica	6	2	3	0	1	Ungheria	9	2	7	0	0
Giappone	2	0	2	0	0	Uruguay	15	8	5	1	1
Giordania	2	0	2	0	0	Uzbekistan	1	0	1	0	0
Guinea	3	1	1	1	0	Venezuela	5	1	4	0	0
India	230	55	105	7	63	Zaire	2	0	2	0	0
Iran	2	1	0	1	0	Zimbabwe	1	0	0	0	1
Iraq	130	3	80	46	1	(zzz)	207	0	0	207	0
Israele	4	1	3	0	0	Totale	8847	3902	3379	1163	403
Jugoslavia	338	20	276	22	20	%	44,11	38,19	13,15	4,56	

Tratt = Trattenuti/ Rimp = rimpatriati /Dim Scad Term = Dimessi per scadenza dei termini di legge/ Dim Vari Mot = Dimessi per vari motivi (richiesta di asilo, stato di gravidanza, provvedimento non convalidato dall'A.G., ecc.)/ All = Allontanati arbitrariamente/ (zzz) = Trattati di persone di cui non è disponibile l'indicazione della nazionalità.

Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento della P.S.

Tabella VI.20. - Stranieri transitati nei Centri di permanenza temporanea nel 2000

Nazionalità	Tratt	Rimp	Dim scad	Dim term	All	Nazionalità	Tratt	Rimp	Dim scad	Dim term	All
Afghanistan	3	0	2	1	0	Kenia	6	1	2	3	0
Albania	554	476	18	55	5	Lettonia	3	2	0	1	0
Algeria	623	43	448	74	58	Libano	40	0	33	4	3
Argentina	8	3	0	5	0	Liberia	21	3	11	7	0
Bangladesh	141	10	85	44	2	Libia	34	3	22	1	8
Benin	7	0	1	6	0	Lituania	3	1	2	0	0
Bielorussia	1	0	1	0	0	Macedonia	89	25	45	15	4
Birmania	13	0	13	0	0	Malì	4	0	1	3	0
Bolivia	1	0	0	1	0	Marocco	1683	404	964	144	171
Bosnia	122	19	62	38	3	Mauritania	6	0	6	0	0
Brasile	69	27	16	26	0	Mauritius	4	4	0	0	0
Bulgaria	80	39	31	10	0	Messico	1	0	1	0	0
Burkina F.	3	0	2	1	0	Moldavia	306	155	91	53	7
Burundi	1	0	1	0	0	Nigeria	788	456	152	170	10
Camerun	33	8	11	13	1	Oman	1	0	1	0	0
Ceca Rep.	11	5	3	3	0	Pakistan	323	11	305	4	3
Cile	23	11	8	4	0	Palestina	150	2	128	16	4
Cina Pop.	626	87	490	42	7	Perù	30	5	14	10	1
Colombia	112	45	39	27	1	Polonia	115	44	54	16	1
Congo	1	0	0	1	0	Romania	508	244	161	87	16
Corea sud	3	1	2	0	0	Ruanda	1	0	1	0	0
Costa d'Av.	7	1	4	2	0	Senegal	80	12	49	19	0
Croazia	29	4	21	4	0	Sierra L.	32	4	17	11	0
CSI Russia	72	5	48	15	4	Singapore	2	1	1	0	0
Dominicana	8	1	7	0	0	Siria	9	0	9	0	0
Ecuador	22	7	9	6	0	Slovacchia	14	7	4	3	0
Egitto	199	17	139	11	32	Slovenia	5	1	4	0	0
El Salvador	1	0	0	1	0	Somalia	52	0	4	48	0
Em. Arabi	1	0	1	0	0	Spagna	1	0	0	1	0
Eritrea	4	1	3	0	0	Sri Lanka	161	10	1	150	0
Etiopia	4	0	2	2	0	Sud Africa	4	1	2	1	0
Filippine	18	9	4	5	0	Sudan	6	0	4	2	0
Francia	1	1	0	0	0	Suriname	1	0	1	0	0
Gabon	1	0	2	0	0	Tanzania	7	0	5	2	0
Gambia	6	1	3	2	0	Thailandia	1	0	1	0	0
Georgia	1	1	0	0	0	Togo	3	0	3	0	0
Ghana	108	21	48	38	1	Tunisia	1260	717	370	114	59
Giamaica	7	2	4	1	0	Turchia	78	24	48	6	0
Giordania	2	0	2	0	0	Ucraina	244	113	94	32	5
G. Bretagna	1	0	0	1	0	Ungheria	17	3	8	6	0
Grecia	1	0	1	0	0	Uruguay	8	3	2	2	1
Guinea	4	1	3	0	0	U.S.A.	2	0	1	1	0
India	209	2	191	6	10	Uzbekistan	4	0	4	0	0
Iran	5	0	4	1	0	Venezuela	10	5	3	2	0
Iraq	172	2	133	32	5	Vietnam	1	0	0	1	0
Israele	8	0	8	0	0	Yemen	3	0	3	0	0
Jugoslavia	312	23	215	66	8	Zaire	5	0	2	3	0
Jug Kossovo	3	0	2	1	0	TOTALE	9768	3134	4721	1483	430
Kazakistan	1	0	1	0	0	%	32,08	48,33	15,18	4,40	

Tratt = Trattenuti/ Rimp = rimpatriati /Dim Scad Term = Dimessi per scadenza dei termini di legge/ Dim Vari Mot = Dimessi per vari motivi (richiesta di asilo, stato di gravidanza, provvedimento non convalidato dall'A.G., ecc.)/ All = Allontanati arbitrariamente/ (zzz) = Trattati di persone di cui non è disponibile l'indicazione della nazionalità.

Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento della P.S.

Pur con l'avvertenza che, per gli stranieri dimessi per scadenza dei termini (e, pertanto, come abbiamo detto, non identificati), le nazionalità riportate nelle tabelle potrebbero non essere reali, basandosi sulle sole dichiarazioni degli interessati, la lettura dei dati consente in qualche modo di valutare il grado di collaborazione offerta dalle autorità consolari dei diversi Paesi nell'attività di identificazione dei propri presunti connazionali.

In una prima fase, l'istituzione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza fu condizionata da quella straordinaria pressione migratoria a destinazione della Puglia, della Calabria e soprattutto della Sicilia che, nell'estate del 1998, diede luogo ad una vera e propria emergenza-sbarchi: a partire dal 13 luglio, prima a Trapani e poi a Lampedusa (Ag), Agrigento, Ragusa, Siracusa, Catania, Palermo, Messina, Caltanissetta, Enna e Catanzaro furono attivate ben 11 strutture destinate al trattenimento degli immigrati clandestini.

Nell'ottobre dello stesso anno venne ripresa l'azione di programmazione e pianificazione a livello nazionale, costituendo un apposito gruppo tecnico presso il Ministero dell'Interno che definì, oltre ad alcune priorità di cui tener conto nella dislocazione dei centri sul territorio nazionale, le caratteristiche basilari da osservare nella realizzazione degli stessi.

La progressiva attuazione dei programmi di pianificazione (centri in corso di realizzazione, ristrutturazione, progettazione o istruttorie per l'istituzione) tiene conto delle esperienze acquisite sul piano delle esigenze strutturali e funzionali, dovendosi garantire nei periodi di trattenimento condizioni di permanenza che non ledano la dignità umana e siano compatibili con adeguate misure di sicurezza a tutela anche degli stessi stranieri. Pertanto, alcuni centri inizialmente costituiti sono stati resi in operativi, altri sono stati ridimensionati in termini di ricettività ed altri sono stati chiusi anche per lunghi periodi. La individuazione dei centri necessita, in base alla norma, di un decreto del Ministro dell'Interno di concerto con i Ministri del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e per la Solidarietà Sociale.

Attualmente risultano operativi 11 centri, così dislocati sul territorio: Torino, Milano, Roma, Lamezia Terme (Cz), Lecce (2 centri), Brindisi, Agrigento, Trapani, Caltanissetta e Ragusa. Vi sono, altresì, i centri di Lampedusa (Ag) e Otranto (Le) destinati alle operazioni di primo soccorso, di identificazione e di smistamento degli stranieri che sbarcano clandestinamente.

Il contrasto delle attività dirette a favorire l'immigrazione illegale

L'azione di contrasto del fenomeno dell'immigrazione clandestina va oltre la puntuale applicazione degli istituti del respingimento, dell'espulsione

e del trattenimento nei centri di permanenza temporanea ed assistenza contemplati dalla legge 40/1998, che ha reso possibile, come abbiamo visto, l'effettivo rimpatrio di un consistente numero di stranieri entrati clandestinamente o, comunque, rintracciati sul territorio in posizione irregolare.

L'impegno delle Forze di polizia nello specifico settore trova conferma, infatti, anche nei probanti risultati conseguiti nella repressione delle attività dirette a favorire l'immigrazione illegale.

Nella tabella che segue vengono riportati i dati relativi alle persone, suddivise per nazionalità, arrestate o denunciate in stato di libertà negli ultimi quattro anni, perché ritenute responsabili di aver favorito l'ingresso o la permanenza illegale di stranieri nel territorio dello Stato (art.12, commi 1, 3 e 5, del D. L.vo 25 luglio 1998 n. 286).

Tabella VI.21 - Arrestati e denunciati in stato di libertà per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione illegale. Periodo 1997- 2000.

		Arrestati					
Anno 1997		Anno 1998		Anno 1999		Anno 2000	
Albania	115	Italia	285	Albania	227	Albania	216
Italia	54	Albania	129	Italia	189	Italia	172
Turchia	34	Slovenia	48	Slovenia	83	Romania	123
Nigeria	16	Jugoslavia	38	Jugoslavia	78	Cina Pop.	108
Jugoslavia	14	Cina Pop.	27	Romania	66	Jugoslavia	39
Slovenia	13	Germania	23	Cina Pop.	43	Turchia	38
Marocco	9	Croazia	16	Macedonia	33	Slovenia	37
Grecia	8	Romania	16	Grecia	24	Macedonia	33
Cina Pop.	6	Grecia	14	Bosnia	19	Marocco	31
Bulgaria	4	Marocco	11	Croazia	19	Ucraina	31
Altri Paesi	24	Altri Paesi	93	Altri Paesi	144	Altri Paesi	233
Totale	297	Totale	700	Totale	925	Totale	1061

		Denunciati in stato di libertà					
Anno 1997		Anno 1998		Anno 1999		Anno 2000	
Albania	161	Italia	245	Italia	271	Italia	249
Italia	130	Albania	147	Albania	131	Albania	218
Grecia	61	Jugoslavia	63	Romania	77	Cina Pop.	91
Macedonia	48	Slovenia	60	Pakistan	55	Romania	71
Jugoslavia	39	Cina Pop.	59	Jugoslavia	54	Jugoslavia	39
Romania	25	Marocco	52	Marocco	49	Slovenia	33
Slovenia	20	Romania	35	Slovenia	49	Turchia	26
Turchia	18	Macedonia	33	Cina Pop.	42	Marocco	22
Cina Pop.	17	Nigeria	30	Ecuador	21	Nigeria	21
Slovacchia	11	Grecia	21	India	20	Bulgaria	20
Altri Paesi	96	Altri Paesi	250	Altri Paesi	191	Altri Paesi	203
Totale	626	Totale	995	Totale	960	Totale	993

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

7 - La devianza degli stranieri

Nelle pagine che seguono ci occuperemo di un tema delicato e difficile, che è ancora per lo più oggetto di accese polemiche piuttosto che di analisi scientifica rigorosa: quello della criminalità degli stranieri immigrati nel nostro Paese. Concentreremo la nostra attenzione sulla cosiddetta criminalità comune, mentre escluderemo quella dei colletti bianchi o dei potenti (le varie forme di corruzione e di concussione, di appropriazione indebita e di insider trading), perché sappiamo che questa continua ad essere monopolizzata dagli Italiani.

Inizieremo ricostruendo brevemente l'andamento della criminalità nel nostro Paese nell'ultimo trentennio (ed in particolare nel corso degli anni '90). Metteremo, poi, al centro della nostra analisi ventidue diversi reati (omicidio consumato, omicidio tentato, lesioni dolose, rissa, reati contro la famiglia, violenza carnale, atti di libidine, atti osceni, sfruttamento della prostituzione, furto, furto di automobile, rapina, rapina impropria, estorsione, ricettazione, danneggiamento, contrabbando, evasione, porto abusivo di armi, violenza-resistenza-oltraggio, guida senza patente, produzione-traffico-spaccio di stupefacenti) e ci chiederemo se, ed in che misura, nel periodo che va dal 1988 al 2000, il numero dei reati commessi dagli stranieri immigrati sia variato.

Per dare una risposta a questo interrogativo abbiamo preso in considerazione tre diversi indicatori: la quota degli stranieri immigrati sui denunciati (in stato di arresto e di libertà), sui condannati e sui detenuti.

L'ultimo di questi indicatori è il meno adatto per analizzare l'andamento del fenomeno che qui ci interessa, perché sovrastima la quota degli immigrati che commettono reati. A parità di altre condizioni (ad esempio di reati commessi), gli stranieri finiscono più frequentemente nelle nostre carceri dei cittadini italiani, perché più spesso subiscono la custodia cautelare e meno spesso godono delle misure alternative alla detenzione. È dunque sugli altri due indicatori che ci siamo basati nelle pagine che seguono, anche se, per motivi di spazio, abbiamo riportati dati solo riguardo al primo, cioè sulla percentuale di stranieri sul totale dei denunciati per i vari reati.

La tendenza generale

I ventidue reati presi in considerazione sono assai diversi fra loro. Per la gravità (si va dalla guida senza patente, da poco tempo depenalizzato, fino all'omicidio), per la severità delle sanzioni che la legge prevede, per il tipo

ed il livello di capacità e di competenze che richiedono in coloro che li compiono, per la loro redditività. Essi sono diversi anche per le motivazioni e le finalità di coloro che li compiono.

Riprendendo qui una distinzione da tempo affermata nella letteratura scientifica, possiamo dire che, fra i ventidue reati considerati, ve ne sono alcuni strumentali, che costituiscono cioè mezzi per raggiungere fini economici (come ad esempio i furti o la ricettazione di beni rubati), ed altri, invece, che sono espressivi, perché sono fine a se stessi (come l'omicidio, l'aggressione violenta o il vandalismo).

Questi ventidue reati hanno avuto un andamento diverso nell'ultimo decennio per quanto riguarda il numero delle persone denunciate. In quattro casi, questo numero è oggi più basso di quanto fosse alla fine degli anni '80: si tratta degli omicidi tentati, di quelli consumati, dei furti di auto e del porto abusivo di armi. In altri (risse, lesioni dolose, produzione e spaccio di stupefacenti, reati contro la famiglia, atti osceni, violenza carnale) vi è stato un aumento del loro numero, ma non particolarmente accentuato. In altri ancora, la crescita del numero dei denunciati è stata molto forte: nel caso dell'evasione e della violenza ed oltraggio tale numero è raddoppiato; ma per quanto riguarda la rapina impropria, la ricettazione e lo sfruttamento della prostituzione, l'incremento è stato ancora più netto.

Nonostante tutte queste differenze, i ventidue reati che abbiamo preso in considerazione hanno una cosa in comune: che fra il 1988 ed il 2000 la quota degli stranieri sul totale delle persone denunciate è aumentata (tabelle da VI.22 a VI.25). In un caso (il contrabbando) questo aumento è stato di una volta e mezzo. Ma di solito esso è stato molto più forte. Per alcuni reati tale percentuale è raddoppiata, per altri è triplicata, per altri è sestuplicata. Ma in un caso è cresciuta di diciassette volte.

In valore assoluto, il reato per il quale nel 2000 sono stati denunciati più stranieri è il furto. Il reato invece per il quale si è registrata negli ultimi tre anni la quota più elevata di stranieri sul totale dei denunciati (55-56%) è il favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione. Questo è anche uno dei reati che ha conosciuto l'aumento più rapido di questa quota, che nel 1998 era dell'8%.

Per certi reati, nel periodo preso in considerazione, il numero assoluto dei denunciati italiani è rimasto costante o ha subito solo lievi oscillazioni, mentre è aumentato quello degli stranieri. È quanto avvenuto nel caso del traffico e dello spaccio di stupefacenti, come mostra chiaramente la figura VI.1..

Tabella VI.22 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia e numero di persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per reato

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Omicidio consumato													
Percentuale di stranieri	6	2	3	6	7	8	7	8	10	13	10	13	18
Numero totale di denunciati	1.191	1.302	948	1.200	1.136	1.174	1.252	1.301	1.197	829	816	778	490
Omicidio tentato													
Percentuale di stranieri	5	7	9	11	10	11	15	16	16	18	21	21	23
Numero totale di denunciati	1.801	1.806	1.517	1.684	1.690	1.648	1.693	1.662	1.621	1.489	1.479	1.403	1.105
Lesioni dolose													
Percentuale di stranieri	5	7	10	13	13	15	16	17	18	19	20	21	23
Numero totale di denunciati	12.665	12.151	11.530	13.003	15.839	18.839	19.762	20.194	20.971	21.308	20.711	22.729	19.854
Rissa													
Percentuale di stranieri	8	10	22	20	19	21	24	25	26	29	30	33	34
Numero totale di denunciati	6.191	5.950	5.759	6.807	8.524	9.401	9.340	9.429	9.221	9.534	8.927	9.509	8.338

*I dati relativi al 2000 sono provvisori

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.23 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia e numero di persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per reato.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Furto													
Percentuale di stranieri	14	17	23	23	25	27	29	32	31	35	38	39	40
Numero totale di denunciati	50.534	51.872	55.030	60.062	61.480	61.860	64.438	65.262	65.514	65.122	63.529	63.124	46.441
Furto di automobile													
Percentuale di stranieri	6	9	11	10	12	14	16	20	22	24	26	24	24
Numero totale di denunciati	5.060	5.351	6.464	7.944	7.153	6.619	6.291	6.222	5.964	5.043	4.177	3.667	2.267
Rapina													
Percentuale di stranieri	6	7	12	13	14	15	17	19	19	21	23	25	28
Numero totale di denunciati	7.765	7.683	8.080	8.845	8.568	9.310	9.258	9.039	9.435	9.382	9.729	10.202	8.589
Rapina impropria													
Percentuale di stranieri	21	20	28	25	31	32	43	40	39	42	44	46	50
Numero totale di denunciati	624	776	869	988	1.048	1.183	1.247	1.194	1.261	1.358	1.423	1.546	1.280
Estorsione													
Percentuale di stranieri	3	2	3	5	5	6	8	8	11	11	14	14	16
Numero totale di denunciati	3.125	3.080	2.581	3.708	4.835	5.479	6.112	5.893	5.667	5.131	5.019	5.012	3.956
Ricettazione													
Percentuale di stranieri	8	7	11	13	15	19	22	26	26	30	36	38	38
Numero totale di denunciati	14.967	15.044	16.712	23.244	26.206	28.556	30.792	31.072	33.033	31.940	33.893	35.504	27.747
Danneggiamento													
Percentuale di stranieri	4	5	8	11	9	11	13	15	15	17	19	19	19
Numero totale di denunciati	10.624	9.840	11.833	12.147	14.438	15.013	15.511	15.296	15.322	15.612	15.977	16.831	13.651

*I dati relativi al 2000 sono provvisori

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.24 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia e numero di persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per reato.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Contro la famiglia													
Percentuale di stranieri	1	2	2	5	7	6	7	7	10	9	11	12	14
Numero totale di denunciati	3.733	3.420	2.758	3.175	3.876	4.328	4.248	4.083	4.333	4.222	4.186	4.218	3.492
Violenza carnale													
Percentuale di stranieri	9	8	15	19	20	22	22	24	21	24	22	23	21
Numero totale di denunciati	1.092	883	770	788	1.001	1.027	1.039	1.201	1.302	1.282	404	214	173
Atti di libidine													
Percentuale di stranieri	7	9	8	13	9	11	10	14	9	9	9	9	8
Numero totale di denunciati	963	879	633	682	856	1.073	1.041	1.158	920	788	281	162	77
Atti osceni													
Percentuale di stranieri	8	11	18	17	20	26	27	30	27	29	29	28	25
Numero totale di denunciati	2.016	2.028	1.733	1.853	2.795	3.803	3.901	4.092	3.363	3.304	3.086	2.677	1573
Sfruttamento prostituzione													
Percentuale di stranieri	9	13	24	22	26	37	46	52	53	55	56	56	56
Numero totale di denunciati	948	757	664	843	1.049	1.393	1.920	2.162	2.440	2.326	2.382	2.866	2.552

*I dati relativi al 2000 sono provvisori

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.25 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia e numero di persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per reato.

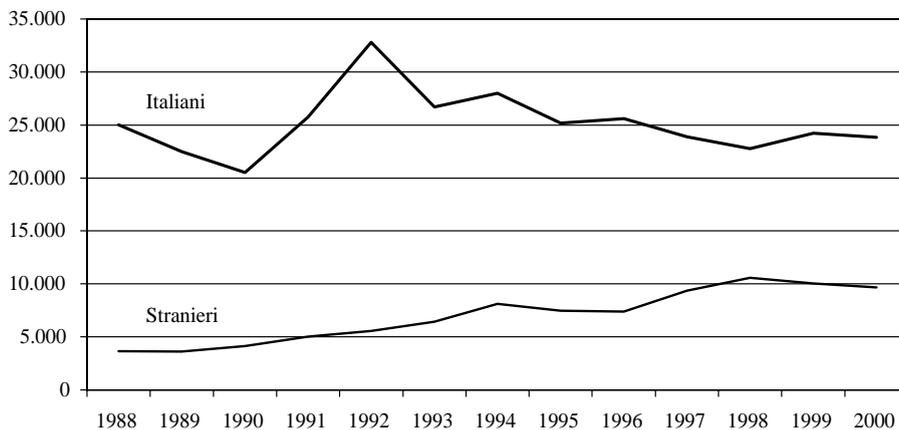
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Contrabbando													
Percentuale di stranieri	25	21	32	43	36	54	47	46	45	53	50	42	44
Numero totale di denunciati	1.693	1.673	2.414	2.621	2.155	1.739	1.459	1.883	1.810	2.056	1.591	1.264	461
Evasione													
Percentuale di stranieri	4	5	4	5	5	6	9	8	10	11	12	15	17
Numero totale di denunciati	2.667	2.901	3.257	4.056	3.660	3.627	4.196	4.426	4.953	5.190	5.563	6.875	6.385
Porto abusivo di armi													
Percentuale di stranieri	6	7	10	10	10	11	12	14	14	17	17	19	19
Numero totale di denunciati	19.172	18.668	15.678	18.700	20.033	19.544	18.736	18.937	18.898	17.273	17.101	17.506	13.572
Violenza, resistenza, oltraggio													
Percentuale di stranieri	10	14	16	17	18	19	21	23	25	26	27	29	35
Numero totale di denunciati	12.101	12.248	12.354	15.655	18.101	20.582	21.097	22.296	22.645	24.481	24.593	23.696	14.937
Guida senza patente													
Percentuale di stranieri	2	4	7	12	16	21	21	24	24	28	33	34	29
Numero totale di denunciati	9.683	7.727	7.140	9.433	10.874	9.662	11.557	12.584	13.059	12.518	12.426	12.760	1.006
Produzione ecc. di stupefacenti ^a													
Percentuale di stranieri	13	14	17	16	15	19	22	23	22	28	32	29	29
Numero totale di denunciati	28.685	26.116	24.635	30.760	38.384	33.146	36.123	32.652	32.987	33.262	33.347	34.284	33.516

*I dati relativi al 2000 sono provvisori

^a Numero di persone deferite all'Autorità giudiziaria per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Figura VI.1 - Numero di italiani e stranieri deferiti all’Autorità Giudiziaria per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti, per anno, dal 1988 al 2000.



Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Differenze territoriali

Pur essendo quella descritta la tendenza generale, vi sono profonde differenze fra le varie regioni del nostro Paese anche da questo punto di vista. Si pensa di solito che la criminalità, in tutte le sue forme, sia molto più diffusa nelle regioni meridionali che in quelle centro-settentrionali. I dati di cui disponiamo (anche quelli che tengono conto del cosiddetto numero oscuro, cioè dei delitti non denunciati) mostrano che questo non è vero, perché vi sono reati che vengono commessi più spesso nel sud ed altri invece più frequenti nel nord. Dei primi fanno parte gli omicidi, le rapine e gli scippi, dei secondi i furti negli appartamenti, i borseggi, il traffico e lo spaccio di stupefacenti.

L’analisi del numero di denunciati ci permette di arricchire e di articolare questo quadro per il periodo che va dal 1988 al 2000. Nel 1988 la quota dei denunciati sulla popolazione residente era maggiore nel centro-nord per quanto riguarda i furti, le rapine improprie, gli atti osceni, la produzione, il traffico e lo spaccio di stupefacenti, mentre era più elevata nel sud per tutti gli altri reati: rapina, estorsione, ricettazione, rissa, danneggiamento, violenza-resistenza-oltraggio, lesioni dolose, reati contro la famiglia, atti di libidine, omicidio consumato o tentato.

Ma nel corso degli anni ‘90 vi sono stati grandi mutamenti. Il numero

dei denunciati è aumentato per molti di questi reati. Ma questo aumento è stato molto più forte nelle regioni settentrionali che in quelle meridionali. Di conseguenza, vi sono reati per i quali il tasso di denunciati sul totale della popolazione è oggi maggiore nel nord, mentre nel 1988 era più alto nel sud. Questo è avvenuto per la ricettazione, la rissa, i danneggiamenti, la violenza-resistenza-oltraggio, le lesioni dolose, i furti di auto. Il sorpasso del nord è stato particolarmente forte nel caso di violenza-resistenza-oltraggio o della ricettazione. Si pensi, ad esempio, che nel 1988 il tasso dei denunciati per ricettazione era di 2,4 (per 10.000 residenti) nelle regioni centro-settentrionali e 2,8 in quelle meridionali ed insulari.

Nel 1999, invece, questo tasso avevo raggiunto il 6,7 nelle prime e il 4,4 nelle seconde. Molto interessante è anche quanto è avvenuto nel caso dello sfruttamento della prostituzione. Mentre alla fine degli anni '80 il centro-nord aveva un tasso di denunciati per questo reato solo di poco inferiore al sud, oggi ne ha uno che è più del doppio. Per altri reati ancora, le regioni centro-settentrionali non hanno superato quelle meridionali, ma la differenza fra queste ultime e le prime sono nettamente diminuite. È quanto si è verificato per le rapine, le estorsioni o i reati contro la famiglia. Infine, nei reati per i quali il nord aveva già nel 1988 un tasso di denunce superiore al sud (come ad esempio per i furti o per le rapine improprie), la distanza fra il primo ed il secondo è ulteriormente aumentata nel corso degli anni '90.

Questi mutamenti possono essere in parte spiegati prendendo in considerazione il diverso peso che hanno avuto gli stranieri sui denunciati per avere commesso i vari reati nelle regioni centro-settentrionali ed in quelle meridionali e insulari. Le tabelle VI.26 e VI.27 ci indicano chiaramente che in genere il Mezzogiorno ha avuto, nel periodo considerato, una quota di stranieri sul totale dei denunciati molto minore. Particolarmente forti sono, sotto questo aspetto, le differenze fra le regioni del centro-nord e quelle del sud e delle isole nel caso del traffico e dello spaccio di stupefacenti, per la guida senza patente o per l'evasione.

Anche nel 1988 la quota degli stranieri sul totale dei denunciati era più alta al nord che al sud in tutti e ventidue i reati. Ma nel decennio 1988-1998 per ben tredici reati l'aumento di questa quota è stata più forte nelle regioni settentrionali e questo ha fatto sì che, nel decennio considerato, la differenza fra nord e sud si accentuasse.

Dunque, se nel corso degli anni '90 l'aumento del numero dei denunciati (sulla popolazione residente) è stato per alcuni reati più forte nelle regioni centro-settentrionali, ciò è almeno in parte perché in queste il numero degli stranieri denunciati è cresciuto più che in quelle meridionali.

I dati del 1999 e del 2000 fanno, però, pensare che, riguardo ad alcuni reati, siano in corso altri importanti mutamenti: per gli omicidi (consumati e tentati), per le lesioni dolose, le risse, i furti, le rapine e la ricettazione, la percentuale di stranieri (sul totale dei denunciati) è rimasta costante (o ha subito modeste variazioni) nelle regioni centro-settentrionali, mentre è fortemente aumentata in quelle meridionali.

Tabella VI.26 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per reato e zona geografica.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Omicidio consumato													
centro-nord	9	6	8	13	20	23	20	30	25	35	26	35	28
sud e isole	5	1	1	2	1	3	2	1	4	1	3	4	10
Omicidio tentato													
centro-nord	2	15	18	23	21	21	27	36	30	31	38	39	35
sud e isole	2	2	3	4	4	5	7	4	8	8	5	10	12
Lesioni dolose													
centro-nord	7	10	15	18	19	21	22	24	24	26	27	29	30
sud e isole	3	3	4	6	5	5	6	5	7	7	8	12	13
Rissa													
centro-nord	11	14	28	24	26	28	33	33	35	39	38	42	41
sud e isole	6	5	11	13	10	10	11	11	12	12	16	21	23
Contro la famiglia													
centro-nord	2	4	3	9	11	11	12	12	15	13	15	18	21
sud e isole	1	1	2	2	2	2	3	3	4	4	5	6	7
Violenza carnale													
centro-nord	6	10	22	25	25	29	30	33	30	31	32	**	**
sud e isole	6	7	7	10	10	9	9	8	8	10	8	**	**
Atti di libidine													
centro-nord	7	8	11	14	12	14	13	14	12	12	12	**	**
sud e isole	1	5	4	9	5	4	5	6	6	5	3	**	**
Atti osceni													
centro-nord	9	13	20	19	24	28	29	33	29	32	33	29	28
sud e isole	2	4	12	10	7	10	11	9	13	9	12	22	16
Sfruttamento prostituzione													
centro-nord	13	19	30	30	35	46	54	59	60	61	61	60	60
sud e isole	4	2	14	12	11	13	25	28	29	35	34	48	48

*I dati relativi al 2000 sono provvisori

** Dati non disponibili

Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento della P.S..

Tabella VI.27 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per reato e zona geografica.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Furto													
centro-nord	19	22	30	29	32	34	38	40	39	43	46	46	46
sud e isole	4	5	6	7	8	10	9	10	11	11	12	28	31
Furto di automobile													
centro-nord	8	12	16	15	17	20	23	29	30	32	34	29	29
sud e isole	3	3	3	3	4	4	4	4	6	6	8	16	17
Rapina													
centro-nord	8	12	19	21	21	22	25	29	28	30	33	33	35
sud e isole	3	2	4	4	5	5	6	6	6	6	7	15	18
Rapina impropria													
centro-nord	28	27	35	33	42	42	53	49	47	49	53	51	54
sud e isole	8	3	9	7	7	11	13	14	20	14	11	34	42
Estorsione													
centro-nord	4	4	6	9	12	11	16	17	22	22	23	24	29
sud e isole	2	1	1	2	2	3	3	2	4	3	5	8	6
Ricettazione													
centro-nord	9	10	17	19	22	27	31	36	35	40	45	48	48
sud e isole	5	2	3	4	4	6	8	7	8	9	12	21	22
Danneggiamento													
centro-nord	7	8	14	16	13	15	18	21	21	23	25	26	26
sud e isole	2	1	2	3	3	3	5	4	6	4	7	9	8
Contrabbando													
centro-nord	49	48	69	74	58	74	72	73	63	65	50	44	60
sud e isole	3	4	5	8	11	15	20	33	37	50	50	41	38
Evasione													
centro-nord	6	7	6	9	8	10	15	14	18	20	21	21	22
sud e isole	1	3	2	2	2	3	3	3	4	4	3	11	13
Porto abusivo di armi													
centro-nord	10	12	17	17	17	18	19	24	22	26	25	28	27
sud e isole	2	2	3	3	2	3	3	3	4	4	4	7	6
Violenza, resistenza, oltraggio													
centro-nord	13	18	22	23	24	25	27	30	32	34	34	37	43
sud e isole	4	5	5	6	5	5	6	7	8	7	8	15	19
Guida senza patente													
centro-nord	4	5	10	16	23	28	31	35	36	42	47	49	44
sud e isole	1	1	3	4	4	7	5	6	6	6	8	14	14
Produzione ecc. di stupefacenti^a													
centro-nord	16	17	21	21	19	25	30	30	30	37	42	40	39
sud e isole	3	5	7	4	4	5	6	7	7	9	9	8	9

*I dati relativi al 2000 sono provvisori.

^a Numero di persone deferite all'A. G. per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Ci siamo limitati finora a mettere a confronto l'Italia del centro-nord con quella del sud e delle isole. Ma è bene sottolineare che anche all'interno di queste due zone vi sono notevoli differenze fra le regioni per quanto riguarda il fenomeno che qui ci interessa. La tabella VI.28 presenta dati in proposito riguardo alla produzione, al traffico ed allo spaccio di sostanze stupefacenti.

Essa mostra che nel centro-nord la regione che negli ultimi anni ha avuto la quota più alta di stranieri (sul totale dei denunciati per questo reato) è stata il Piemonte, seguito a grande distanza dalla Liguria, dalla Lombardia, dall'Emilia Romagna e dal Veneto. Ma è l'Emilia Romagna quella che ha conosciuto l'aumento più rapido di questa percentuale (che è passata dal 3 al 43% dal 1988 al 1999). All'estremo opposto, le regioni di questa zona in cui tale percentuale è più bassa sono l'Umbria, le Marche, la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige. Nel sud, la regione che ha la quota più alta di stranieri (sul totale dei denunciati) è la Campania, seguita dal Molise e dalla Puglia. Questa quota raggiunge, invece, il valore più basso in Calabria, in Sicilia e in Basilicata.

Tabella VI.28 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone deferite all'A.G. per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti nelle regioni italiane, dal 1988 al 2000.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Piemonte	16	23	31	32	27	40	54	49	41	50	61	59	50
V. d'Aosta	20	0	21	41	33	41	37	26	58	26	11	17	20
Lombardia	15	18	16	15	14	19	21	27	29	35	46	45	45
Trentino A.A.	7	10	20	28	40	49	58	45	36	52	34	21	32
Veneto	3	4	5	13	14	15	21	21	33	44	45	43	46
Friuli V. G.	7	15	13	13	14	14	17	15	11	17	19	17	18
Liguria	15	13	22	29	30	31	31	39	42	47	53	44	44
E. Romagna	3	5	13	13	17	21	28	30	28	42	43	43	37
Toscana	7	14	20	12	8	15	16	19	24	33	35	32	33
Umbria	9	5	15	8	7	10	15	13	28	36	38	29	37
Marche	7	4	7	3	6	6	7	6	8	13	16	19	22
Lazio	35	30	33	30	25	33	32	30	28	25	27	26	28
Abruzzo	1	2	4	2	1	1	4	4	2	6	7	5	8
Molise	0	0	0	0	0	0	0	1	6	12	17	14	4
Campania	5	8	11	6	7	11	11	15	14	17	17	14	18
Puglia	2	2	3	3	4	3	2	3	9	13	12	9	8
Basilicata	0	2	0	1	2	2	1	0	0	4	2	1	2
Calabria	1	3	3	3	2	1	2	5	3	4	4	4	4
Sicilia	3	5	8	5	4	3	5	5	3	3	3	4	6
Sardegna	2	2	5	2	3	1	1	3	3	3	1	8	4

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Le grandi città

Oltre che a seconda delle regioni, la quota degli stranieri sul totale dei denunciati varia anche molto a secondo delle dimensioni dei comuni nei quali i reati sono stati commessi. Lo mostrano i dati delle tabelle VI.29 e VI.30 riguardanti i grandi comuni, cioè quelli con oltre 300.000 abitanti ed al centro delle aree metropolitane.

Dal confronto fra questi ed i dati riguardanti le regioni corrispondenti (che per brevità omettiamo) risulta che la quota degli stranieri sul totale è in genere assai più alta nelle grandi città che nei comuni di media o piccola dimensione. È evidente anche che nelle grandi città questa quota è aumentata con grande rapidità dal 1988 al 1999. Si pensi, per fare l'esempio estremo, che a Firenze la percentuale degli stranieri sul totale dei denunciati per rapina è passato in questo periodo da 3 al 56%. Non meno sorprendente è che, per fare solo un altro esempio, a Milano la percentuale degli stranieri sul totale dei denunciati per ricettazione è salita negli stessi anni dal 10 al 51%.

Di solito, però, questi aumenti sono avvenuti solo o quasi esclusivamente nei grandi centri urbani dell'Italia centro-settentrionale. Per la grande maggioranza dei reati questo non si è verificato né a Napoli né a Bari, né a Palermo né a Catania. Per fare solo un esempio, a Napoli la percentuale degli stranieri sul totale dei denunciati per ricettazione era del 3% nel 1998 ed è rimasta del 3% dieci anni dopo. A Palermo, d'altra parte, sui denunciati per furto la quota degli stranieri è passata dal 3 al 6%. Fanno eccezioni due reati: il danneggiamento e la rissa. In questi casi, l'aumento della quota di stranieri sul totale dei denunciati è stata rilevante anche nei centri urbani del Mezzogiorno ed in particolar modo a Bari ed a Catania.

Tabella VI.29 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate per aver commesso un furto, una rapina o per ricettazione nelle grandi città italiane, dal 1988 al 1998, per reato.

	Furto			Rapina			Ricettazione		
	1988	1993	1998	1988	1993	1998	1988	1993	1998
Torino	10	19	33	10	21	34	4	7	41
Milano	17	27	59	7	24	48	10	17	51
Genova	1	23	37	-	26	44	1	13	36
Venezia	20	12	52	2	-	57	9	57	56
Bologna	-	17	37	-	25	39	-	12	27
Firenze	8	41	66	3	38	56	10	27	35
Roma	66	25	46	14	34	48	31	17	18
Napoli	0	3	8	-	4	8	3	1	3
Bari	0	6	8	-	1	2	-	1	10
Palermo	3	1	6	-	2	4	-	1	6
Catania	1	1	4	1	2	9	2	1	3

Nota: le percentuali in corsivo sono calcolate su un totale di persone denunciate inferiore alle 50 unità. Il segno - indica nessuno straniero denunciato; il valore 0 indica valore percentuale minore di 0,5.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.30 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate per danneggiamento, rissa, inottemperanza alle disposizioni dell'Autorità (art. 650 del c.p.) e per oltraggio-resistenza-violenza, nelle grandi città italiane, dal 1988 al 2000, per reato

	Danneggiamento						Rissa					
	1988	1992	1996	1998	1999	2000*	1988	1992	1996	1998	1999	2000*
Torino	14	18	33	32	31	44	37	45	52	62	66	59
Milano	11	33	43	49	52	45	40	55	69	80	67	71
Genova	21	25	30	34	29	33	28	35	39	49	62	52
Venezia	6	6	26	15	29	20	-	15	24	32	43	39
Bologna	3	26	34	39	22	35	5	46	64	25	68	82
Firenze	9	29	36	36	43	27	35	51	55	62	63	45
Roma	18	13	23	19	22	19	35	53	53	52	53	53
Napoli	3	5	4	7	11	10	14	13	24	16	24	29
Bari	-	1	10	11	10	5	3	10	22	25	37	56
Palermo	3	2	8	4	7	0	25	9	16	24	10	42
Catania	7	-	8	12	18	20	6	17	20	29	32	24

	Inottemperanza alle disposizioni dell'Autorità						Oltraggio, resistenza e violenza					
	1988	1992	1996	1998	1999	2000*	1988	1992	1996	1998	1999	2000*
Torino	17	61	51	56	40	38	16	32	44	56	50	60
Milano	35	8	48	36	37	37	34	42	58	58	57	58
Genova	44	89	36	64	60	82	32	46	44	48	44	45
Venezia	38	62	39	29	49	80	18	21	32	31	35	42
Bologna	1	69	38	91	72	54	9	35	38	46	46	48
Firenze	52	32	37	43	61	81	21	38	55	49	53	62
Roma	9	15	27	18	16	24	26	26	33	32	32	36
Napoli	1	35	4	8	20	15	7	9	11	5	8	8
Bari	3	19	23	3	3	5	5	4	5	7	10	9
Palermo	19	5	13	11	5	3	1	4	6	7	6	9
Catania	6	23	35	13	7	14	9	6	12	19	12	18

*I dati relativi al 2000 sono provvisori.

Nota: le percentuali in corsivo sono calcolate su un totale di persone denunciate inferiore alle 50 unità.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Parzialmente diverso è stato l'andamento della quota degli stranieri sui denunciati per produzione, traffico e spaccio di stupefacenti (tabella VI.31). All'inizio del periodo considerato, era a Roma che questa quota aveva il valore più alto (ben il 42%). Ma negli anni seguenti, mentre in questa città la quota degli stranieri sui denunciati restava costante (e anzi diminuiva in alcuni anni), in altri centri urbani saliva molto rapidamente. La città che ha conosciuto la crescita più forte (un vero e proprio record, con un passaggio dal 4 al 72%) è stata Bologna.

Notevoli, però, sono stati anche gli aumenti registrate in altre città centro settentrionali: Firenze e Venezia, Torino e Genova. I centri urbani dell'Italia meridionale ed insulare hanno oggi valori molto più bassi. Ma due di questi - Napoli e Bari - hanno avuto, nel periodo considerato, un aumento della quota di stranieri molto rapida.

Tabella VI.31 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone deferite all'A. G. per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti, nelle grandi città italiane, dal 1988 al 2000.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Torino	26	36	49	53	49	53	67	65	64	68	85	78	67
Milano	27	30	28	29	27	31	28	42	42	55	78	70	72
Genova	21	17	30	41	41	39	42	49	58	52	59	52	46
Venezia	8	18	17	25	13	19	28	18	19	23	47	42	40
Bologna	4	8	32	28	23	28	58	55	57	72	78	73	69
Firenze	15	42	56	32	20	33	43	47	61	69	74	61	61
Roma	42	36	41	41	33	42	39	35	35	32	45	37	37
Napoli	4	5	6	4	3	4	4	10	12	18	29	14	16
Bari	1	2	2	0	3	4	5	8	11	11	19	12	12
Palermo	3	6	16	8	6	5	8	5	4	3	10	7	18
Catania	5	4	8	12	4	1	8	3	4	8	4	7	4
centro-nord	30	31	38	39	33	40	45	46	47	54	62	61	56
sud e isole	4	5	7	5	4	4	5	8	10	13	15	11	13
Totale	26	26	32	32	25	32	37	38	37	46	51	50	48

*I dati relativi al 2000 sono provvisori.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Le differenze di genere

Non diversamente da quanto avviene negli altri Paesi, in Italia le donne commettono reati molto meno frequentemente degli uomini. Fra le prime ed i secondi vi sono, tuttavia, differenze a secondo del delitto. Come si può vedere dalla tabella VI.32, la percentuale delle donne sul totale dei denunciati (nel periodo 1988-1999), pur essendo sempre molto bassa, varia a seconda del reato. Oscilla fra il 2 ed il 6% per il porto abusivo di armi, il contrabbando, i furti di auto, le rapine, gli omicidi consumati e tentati, gli atti di libidine. Va dal 10 al 13% per violenza-resistenza-oltraggio, rapine improprie, danneggiamenti, lesioni dolose, risse. Si attesta sul 18-20% per furti, reati contro la famiglia, atti osceni. Si avvicina al 28% per favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione.

Anche nel caso degli stranieri immigrati in Italia la quota delle donne sul totale dei denunciati è sempre piuttosto bassa. Vi sono dei reati per i quali questa percentuale è minore fra gli stranieri che fra gli italiani: le lesioni dolose, i furti di automobile, i danneggiamenti, il contrabbando, il traffico e lo spaccio di stupefacenti. Per tutti questi reati, come si può vedere dalle tabelle VI.33 e VI.34, la quota degli stranieri sul totale dei denunciati è maggiore per gli uomini che per le donne. Ma per tutti gli altri delitti si verifica esattamente l'opposto: la percentuale delle donne sui denunciati è maggiore fra gli stranieri, e dunque la quota degli stranieri sul totale dei denunciati è maggiore per le donne che per gli uomini.

Tabella VI.32 - Percentuale di donne sul totale delle persone denunciate in Italia dal 1998 al 30 settembre 1999 per avere commesso un reato, per tipo di reato.

	% donne	Numero denunciati
Omicidio consumato	5,3	12.806
Omicidio tentato	4,9	19.030
Lesioni dolose	12,9	201.998
Rissa	13,2	85.650
Reati contro la famiglia	20,6	45.089
Atti di libidine	2,2	9.308
Atti osceni	21,5	33.890
Sfruttamento prostituzione	27,8	18.612
Furto	18,2	709.734
Furto di auto	4,3	68.979
Rapina	6,7	104.240
Rapina impropria	12,8	13.045
Estorsione	8,0	53.852
Ricettazione	10,1	284.405
Danneggiamento	10,3	162.744
Contrabbando	6,4	21.949
Evasione	9,2	49.702
Porto abusivo di armi	5,6	214.541
Violenza, resistenza, oltraggio	10,5	223.824
Guida senza patente	5,0	125.358

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Nel periodo esaminato vi sono stati alcuni mutamenti nella composizione per sesso della popolazione immigrata denunciata per i vari reati. Il peso delle donne è aumentato nella grande maggioranza dei reati presi in considerazione, talvolta in modo molto forte, mentre è diminuito solo per i furti di auto, le rapine improprie, i danneggiamenti, il traffico e lo spaccio di stupefacenti. Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo reato, la tabella VI.35 mette in luce che la diminuzione della quota delle donne sulle stranieri denunciate è stata particolarmente forte fra i 25 ed i 39 anni.

Anche all'interno della popolazione immigrata vi sono differenze significative a secondo del Paese di origine. Consideriamo, ad esempio, i furti. Vi sono gruppi nazionali per i quali è assai raro trovare donne fra i denunciati per questo reato, ma ve ne sono altri per i quali si verifica esattamente l'opposto. Nel caso degli italiani, la quota delle donne sui denunciati per furto è il 15,7%. Fra i maghrebini è nettamente inferiore, mentre fra gli immigrati provenienti da molti Paesi dell'Europa orientale è di gran lunga superiore. Per quanto riguarda i primi, fra i marocchini scende al 4%, fra i tunisini al 3% e fra gli algerini tocca solo lo 0,9%. Quanto ai secondi, arriva al 21,2 per i rumeni, sale ancora al 41% per i bosniaci, al 46% per gli ex jugoslavi ed addirittura al 55,5% per i croati.

Differenze simili si rilevano per le rapine. La quota delle donne sulle persone denunciate per questo reato è del 5,7% per gli italiani, oscilla fra lo 0,6 e l'1% per algerini, marocchini e tunisini, ma aumenta al 13% per i rumeni ed al 36% per gli ex jugoslavi.

Tabella VI.33 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per sesso e reato.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Omicidio consumato													
Maschi	6	2	3	6	8	8	7	8	10	13	10	12	18
Femmine	4	3	5	3	7	2	5	15	15	8	11	25	15
Omicidio tentato													
Maschi	5	7	9	11	10	11	15	16	16	18	20	21	23
Femmine	6	8	7	16	16	10	9	15	20	24	34	23	20
Lesioni dolose													
Maschi	6	7	11	14	14	15	16	17	18	19	20	21	23
Femmine	3	3	8	8	12	12	16	15	18	20	19	20	20
Rissa													
Maschi	9	11	23	22	20	22	25	25	26	29	30	33	34
Femmine	4	5	10	9	12	15	20	24	27	28	32	36	30
Contro la famiglia													
Maschi	1	2	2	4	4	5	6	5	8	6	9	9	12
Femmine	2	3	4	11	16	12	13	16	17	17	19	22	23
Violenza carnale													
Maschi	9	8	15	19	20	22	22	23	21	24	22	23	21
Femmine	6	8	20	9	50	23	16	50	27	17	50	33	50
Atti di libidine													
Maschi	5	7	8	12	9	11	10	12	9	9	9	**	**
Femmine	50	50	13	50	11	14	11	50	4	25	11	**	**
Atti osceni													
Maschi	6	8	10	14	13	14	14	14	14	14	13	18	19
Femmine	23	34	54	33	51	70	68	76	68	75	77	66	61
Sfruttamento prostituzione													
Maschi	11	12	26	26	27	38	47	55	55	55	54	54	55
Femmine	7	15	20	16	24	33	42	43	48	56	63	62	59

*I dati relativi al 2000 sono provvisori.

** Dati non disponibili.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.34 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone denunciate in Italia per aver commesso un reato, dal 1988 al 2000, per sesso e reato.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Furto													
Maschi	12	15	21	20	23	25	27	30	29	33	35	36	37
Femmine	23	26	32	33	34	34	37	41	40	44	48	50	53
Furto di automobile													
Maschi	6	9	11	10	12	14	16	20	22	24	27	25	24
Femmine	6	6	8	9	9	7	12	7	18	17	15	12	16
Rapina													
Maschi	6	7	12	13	14	15	17	18	17	19	22	24	26
Femmine	9	15	22	23	19	17	26	35	34	39	42	41	46
Rapina impropria													
Maschi	18	18	26	23	29	32	42	40	39	42	43	46	49
Femmine	42	35	39	39	46	36	48	40	41	39	52	47	57
Estorsione													
Maschi	3	2	3	5	5	6	7	8	10	10	12	12	14
Femmine	5	4	5	8	12	9	17	10	23	27	28	31	33
Ricettazione													
Maschi	8	7	11	13	15	19	23	26	25	29	35	37	37
Femmine	8	9	12	14	14	17	17	27	28	34	42	47	41
Danneggiamento													
Maschi	4	5	9	11	10	11	13	16	16	17	19	20	20
Femmine	4	4	7	10	7	9	10	10	13	13	15	16	16
Contrabbando													
Maschi	27	23	34	45	37	56	48	48	48	55	52	44	46
Femmine	4	2	4	15	20	26	26	18	12	10	18	12	21
Evasione													
Maschi	4	4	4	4	4	6	8	7	9	9	9	11	12
Femmine	5	11	6	14	12	12	21	19	24	32	33	45	45
Porto abusivo di armi													
Maschi	6	7	10	10	10	11	11	14	14	17	17	19	18
Femmine	9	12	15	9	13	12	16	18	20	22	19	23	24
Violenza, resistenza, oltraggio													
Maschi	10	14	16	18	18	19	21	23	24	26	27	29	35
Femmine	9	13	17	13	18	18	22	23	27	29	26	28	37
Guida senza patente													
Maschi	3	4	7	12	16	21	21	24	24	28	34	34	32
Femmine	1	4	4	9	9	15	15	16	15	18	23	24	24
Produzione ecc. di stupefacentia													
Maschi	13	15	17	17	15	21	24	24	23	29	33	nd	nd
Femmine	8	8	10	9	10	10	9	10	12	13	14	nd	nd

**I dati relativi al 2000 sono provvisori.

* Numero di persone deferite all'A.G. per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.35 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone deferite all'A.G. per produzione, traffico e spaccio di stupefacenti, dal 1988 al 1999, per sesso ed età.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
< 18 anni												
Maschi	29	43	18	13	12	24	36	37	25	30	46	38
Femmine	4	6	7	7	5	8	5	8	12	6	3	6
18-19 anni												
Maschi	10	14	13	12	10	18	26	21	17	24	33	25
Femmine	5	2	9	9	5	8	6	9	8	7	12	10
20-24 anni												
Maschi	13	13	19	17	14	20	23	20	20	26	29	26
Femmine	7	7	8	7	11	10	9	8	10	15	15	17
25-29 anni												
Maschi	14	15	19	21	19	27	31	32	31	37	39	36
Femmine	8	7	11	9	9	9	11	11	15	12	17	18
30-34 anni												
Maschi	13	14	18	17	16	21	25	28	29	36	39	39
Femmine	10	13	10	10	12	11	9	11	13	14	14	18
35-39 anni												
Maschi	11	10	12	14	12	14	17	21	20	26	31	32
Femmine	8	10	11	10	10	12	8	11	10	15	13	16
>= 40 anni												
Maschi	10	10	11	13	11	10	8	11	13	15	18	19
Femmine	8	9	11	10	8	8	7	9	12	14	13	12
Totale												
Maschi	13	15	17	17	15	21	24	24	23	29	33	30
Femmine	8	8	10	9	10	10	9	10	12	13	14	16

*I dati relativi al 1999 si riferiscono al periodo dal 1° gennaio al 30 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

I Paesi di origine

La popolazione immigrata è assai eterogenea. Lo è, innanzitutto, per Paese di origine. L'arco delle nazionalità di coloro che nell'ultimo ventennio sono arrivati in Italia è straordinariamente ampio. E fra questi gruppi nazionali esistono enormi differenze anche riguardo ai comportamenti devianti che qui ci interessano.

La distribuzione degli stranieri denunciati varia notevolmente a seconda del reato. Nel periodo preso in considerazione l'attività illecita per la quale tale distribuzione presenta una maggiore concentrazione è il contrabbando, seguito dallo sfruttamento della prostituzione e dal traffico e dallo spaccio di stupefacenti. Il contrabbando è quasi completamente monopolizzato dai ma-

rocchini. Si pensi che essi costituiscono l'80% degli stranieri denunciati nel 1998 per questo reato, seguiti a grandissima distanza dagli algerini (6%) e dai tunisini (5%). Nel caso dello sfruttamento della prostituzione, predominano gli albanesi, che costituiscono il 54% degli stranieri denunciati nel 2000 per questo reato, seguiti dai nigeriani (7%) e dagli ex jugoslavi (5%). Nel traffico e nello spaccio di stupefacenti sono ancora i marocchini a fare la parte del leone, perché essi sono il 36% dei denunciati nel 1998, seguiti dai tunisini (16%) e dagli algerini (11%).

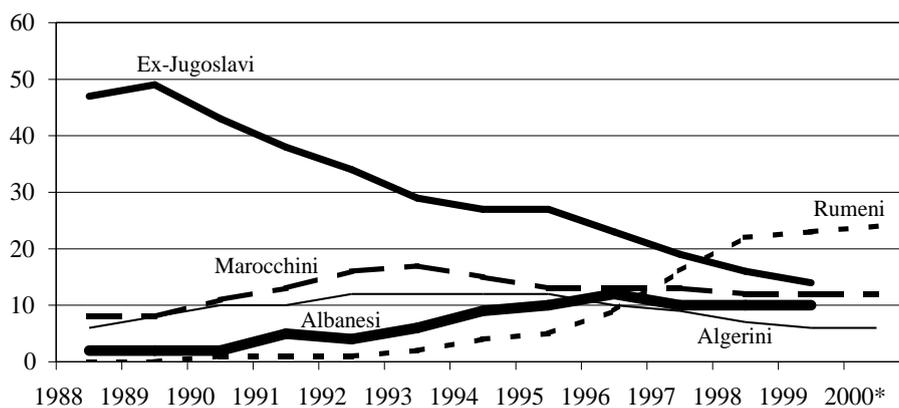
Per quanto diversi sotto molti aspetti, il contrabbando, lo sfruttamento della prostituzione ed il traffico e lo spaccio di stupefacenti hanno in comune di essere reati che richiedono un certo livello di organizzazione. Per queste attività illecite è, dunque, giustificato usare i termini monopolio ed oligopolio per indicare che esse sono svolte quasi esclusivamente da persone appartenenti ad uno o da pochi gruppi nazionali, che agiscono servendosi di solide reti informali e che fanno di tutto per non fare entrare nel settore in cui operano gli immigrati da altri Paesi. Tali termini non sono, invece, utili per analizzare altri reati, che pure vengono compiuti prevalentemente da stranieri appartenenti a pochi gruppi nazionali, come la guida senza patente, la lesione dolosa, il danneggiamento, la resistenza e l'oltraggio, la rissa, l'omicidio tentato o consumato.

Un'alta quota degli immigrati che commettono questi reati provengono dal Marocco e dall'Albania. Ma in quattro reati prevalgono di gran lunga i primi, in due i secondi, in uno i secondi superano di poco i primi. I marocchini costituiscono poco meno di un terzo (dal 29% al 33%) degli stranieri denunciati nel 1998 per lesioni dolose, danneggiamenti, rissa e violenza, resistenza ed oltraggio, mentre la quota degli albanesi va dal 7 all'11% (a seconda del reato). Gli albanesi sono il 28% degli stranieri denunciati (nel triennio 1996-98) sia per omicidio tentato che per omicidio consumato, mentre i marocchini sono il 19% nel primo ed il 17% nel secondo. Infine, gli albanesi costituiscono il 21% degli stranieri denunciati nel 1998 per guida senza patente, mentre i marocchini arrivano al 18%.

Nel periodo preso in considerazione, vi sono stati significativi mutamenti nel peso dei vari gruppi nazionali riguardo ad alcuni reati. La quota degli albanesi sul totale degli stranieri denunciati è fortemente aumentata nella seconda metà degli anni '90 per guida senza patente, atti osceni, porto abusivo di armi, rissa, furto, rapina, ricettazione, estorsione, omicidio tentato e consumato, sfruttamento della prostituzione. Per quest'ultimo reato, ad esempio, la quota degli albanesi è passata dal 1% nel 1991 al 40-50% nella seconda metà degli anni '90. È diminuita invece la percentuale degli ex jugoslavi, mentre il numero di questi ultimi è rimasto assai alto (tabelle VI.38 e VI.39 e figura VI.3). Ma anche altri gruppi nazionali hanno fatto la loro comparsa,

nel corso degli anni '90, nelle statistiche dei denunciati per i diversi reati. Particolarmente eloquenti sono state le trasformazioni avvenute nella composizione per Paese di origine degli stranieri denunciati per furto (tab. VI.36 e VI.37 e figura VI.2). All'inizio degli anni '90 erano gli ex jugoslavi ad avere il peso maggiore fra questi, seguiti dai marocchini, dagli algerini e dai rumeni. Negli anni successivi è rapidamente cresciuto il peso dei rumeni, che ha superato quello di tutti gli altri gruppi. Oggi i rumeni costituiscono il 23% degli stranieri denunciati per questo reato, seguiti da grande distanza dagli ex jugoslavi (14%), dai marocchini, dagli albanesi e dagli algerini. È aumentata anche la quota dei croati e dei bosniaci, che in questa classifica si trovano oggi rispettivamente al sesto ed al settimo posto.

Figura VI.2 - Percentuale di cittadini rumeni, ex jugoslavi, marocchini, albanesi e algerini sul totale degli stranieri denunciati per furto, dal 1988 al 2000.



*I dati relativi al 2000 sono provvisori.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.36 - Percentuale di cittadini rumeni, ex-jugoslavi, marocchini, albanesi e algerini sul totale degli stranieri denunciati per furto, dal 1988 al 2000.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Rumeni	0	0	1	1	1	2	4	5	9	16	22	23	24
Ex-jugoslavi	47	49	43	38	34	29	27	27	23	19	16	14	13
Marocchini	8	8	11	13	16	17	15	13	13	13	12	12	12
Albanesi	2	2	2	5	4	6	9	10	12	10	10	10	9
Algerini	6	8	10	10	12	12	12	12	10	9	7	6	6

* I dati relativi al 2000 sono provvisori.

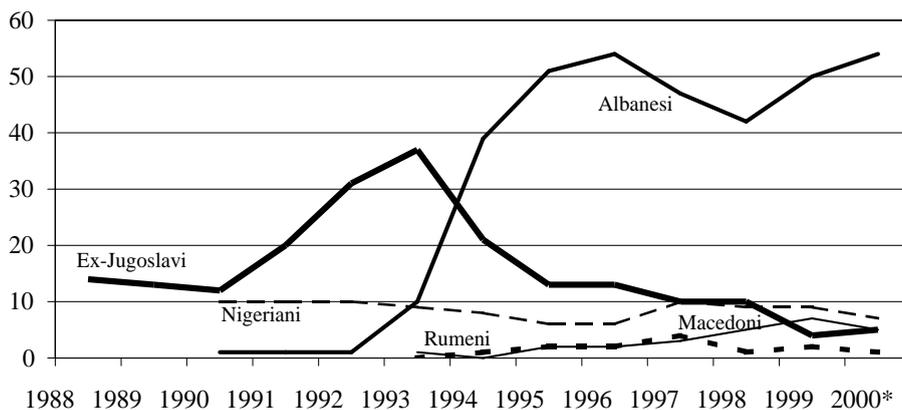
Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.37 - Numero di cittadini rumeni, ex-jugoslavi, marocchini, albanesi e algerini e totale degli stranieri denunciati per furto, dal 1988 al 1999

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rumeni	31	31	58	138	177	345	657	1.076	1.794	3.633	5.252	5.662
Ex-jugoslavi	3.330	4.209	5.380	5.111	5.161	4.735	5.021	5.479	4.568	4.403	3.888	3.458
Marocchini	571	731	1.412	1.818	2.412	2.723	2.896	2.719	2.559	3.015	2.837	2.890
Albanesi	105	130	196	686	533	932	1.648	1.993	2.464	2.154	2.291	2.481
Algerini	447	667	1.277	1.289	1.759	2.037	2.228	2.369	2.112	1.934	1.732	1.436
Totale	7.134	8.680	12.392	13.524	15.186	16.469	18.774	20.642	20.266	22.737	24.134	24.701

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Figura VI.3 - Percentuale di cittadini rumeni, ex-jugoslavi, marocchini, albanesi e algerini sul totale degli stranieri denunciati per sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, dal 1988 al 2000



* I dati relativi al 2000 sono provvisori.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.38 - Percentuale di cittadini rumeni, ex-jugoslavi, marocchini, albanesi e algerini sul totale degli stranieri denunciati per sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, dal 1988 al 2000

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Albanesi	-	-	-	1	1	10	39	51	54	47	42	50	54
Nigeriani	2	-	10	10	10	9	8	6	6	10	9	9	7
Rumeni	-	-	1	1	-	1	0	2	2	3	5	7	5
Ex-jugoslavi	14	13	12	20	31	37	21	13	13	10	10	4	5
Macedoni	-	-	-	-	-	0	1	2	2	4	1	2	1

* I dati relativi al 2000 sono provvisori.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.39 - Numero di cittadini rumeni, ex-jugoslavi, marocchini, albanesi e algerini e totale degli stranieri denunciati per sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, dal 1988 al 2000

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Albanesi	-	-	-	2	2	50	347	582	701	604	563	801
Nigeriani	2	-	15	19	27	48	74	65	72	126	123	140
Rumeni	-	-	2	2	-	3	3	23	22	38	71	117
Ex-jugoslavi	12	13	18	38	84	189	183	152	163	123	131	72
Macedoni	-	-	-	-	-	1	11	24	31	47	16	34
Totale	88	99	157	189	274	510	880	1133	1297	1289	1335	1611

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S.

Immigrati regolari ed irregolari

In base al possesso o meno del permesso di soggiorno possiamo distinguere due diversi strati all'interno della popolazione immigrata nel nostro Paese: regolari ed irregolari. Nessuno è in grado di dire con precisione quanti siano questi ultimi. Sappiamo, tuttavia, che fra questi due strati vi sono flussi e interscambi continui. Da un lato, gli immigrati regolari possono diventare irregolari quando scade il loro permesso di soggiorno. Dall'altro lato, molti irregolari sono diventati regolari grazie ai provvedimenti approvati dal Parlamento italiano nel 1987, nel 1990, nel 1996 e nel 1998.

Vi sono differenze, riguardo ai comportamenti devianti, fra gli immigrati appartenenti a questi due strati? È vero che - come molti sostengono - sono esclusivamente gli irregolari a violare le norme penali? I dati della tabella VI.40 ci permettono di dare una risposta a questi interrogativi. Essi mostrano che, nei 21 reati presi in considerazione, le persone senza permesso di soggiorno sono sempre la maggioranza sul totale degli stranieri denunciati. Questi stessi dati indicano, però, che vi sono forti differenze fra i reati. Ve ne sono alcuni che vengono commessi quasi esclusivamente da irregolari ed altri, invece, che vengono in parte compiuti anche da regolari.

Considerando la diversa percentuale degli irregolari sul totale degli stranieri denunciati, possiamo anzi distinguere i reati in cinque gruppi. Del primo, caratterizzato dalla quota più alta di irregolari (86% o più), fanno parte il furto, il furto di automobili, la rapina impropria ed il contrabbando. Nel secondo (con una quota di stranieri senza permesso di soggiorno che va dall'81 all'85%) rientrano il porto abusivo di armi, l'evasione, gli atti osceni, la rapina e l'omicidio consumato. Al terzo gruppo (con una percentuale di irregolari dal 76 all'80%) appartengono il danneggiamento e la ricettazione. Nel quarto gruppo (irregolari dal 75 al 71%) troviamo violenza, resistenza ed oltraggio, l'estorsione e lo sfruttamento della prostituzione, la rissa e l'omicidio tentato. Infine, nel quinto gruppo (irregolari 70% o meno) vi sono la guida senza patente, atti di libidine, violenza carnale e lesioni dolose. Nel complesso, si può comunque dire che il ruolo degli irregolari è maggiore nei reati

di tipo strumentale, compiuti per scopi di tipo economico (come il furto, la rapina ed il contrabbando), mentre è minore in quelli espressivi, che nascono da azioni impulsive fini a se stesse (come le risse, le lesioni dolose, la violenza carnale, il tentato omicidio, ma quello consumato farebbe eccezione).

Per molti di questi reati, la quota degli irregolari sul totale dei denunciati varia a secondo degli anni. In certi casi, sembra che i mutamenti avvengano subito dopo i provvedimenti di regolarizzazione del Governo, che sono seguiti da un aumento del peso dei regolari. Per molti reati si intravede, comunque, una tendenza alla crescita del ruolo degli immigrati con il permesso di soggiorno. Si osservi, ad esempio, quanto è avvenuto per lo sfruttamento ed il favoreggiamento della prostituzione. Mentre alla fine degli anni '80, i regolari erano solo il 9-10% degli stranieri denunciati, oggi essi sono dal 27 al 29%. Un mutamento simile si osserva nel caso del tentato omicidio. Questa tendenza, pur essendo presente, è meno netta nelle lesioni dolose, nei reati contro la famiglia, la violenza carnale, gli atti di libidine, i furti, il porto abusivo di armi, violenza, resistenza ed oltraggio.

La quota degli irregolari varia anche a seconda del Paese di origine. Lo indicano chiaramente i dati delle tabelle VI.41 e VI.42 riguardanti due reati assai diversi: il furto (appartenente, come abbiamo visto, al primo gruppo, con la quota più alta di irregolari) e la rissa (che rientra, invece, nel quarto, con una percentuale più bassa). In entrambi i casi, quasi tutti gli algerini ed i rumeni denunciati sono irregolari, mentre una percentuale piuttosto alta degli albanesi, dei marocchini e dei tunisini denunciati hanno il permesso di soggiorno. Quanto agli ex jugoslavi, la percentuale degli irregolari varia molto a seconda del reato ed è estremamente bassa nel furto, assai più alta nella rissa.

La quota degli irregolari varia anche in modo significativo a seconda dell'età. La tabella VI.43 riguarda i denunciati per furti (dal 1995 al 1999) provenienti da tre diversi Paesi. Esaminando le ultime tre righe (sui valori assoluti), vediamo innanzi tutto che la composizione per età dei denunciati per questo reato varia notevolmente a seconda del Paese di origine. Mentre per gli ex jugoslavi il gruppo più numeroso è quello dei minori di 18 anni, per i marocchini ed i rumeni è fra i 20 ed i 29 anni. Le prime tre righe indicano, d'altra parte, che la quota di persone con il permesso di soggiorno (sul totale dei denunciati) cresce con l'età. Così, ben il 99% degli ex jugoslavi o rumeni con meno di 18 anni è irregolare. Mentre è munito di regolare permesso di soggiorno quasi un terzo dei marocchini dai 35 ai 39 anni.

L'aumento della quota dei regolari sui denunciati è ancora più forte nel caso di altri reati. Come si può vedere dalla tabella VI.44, riguardante i marocchini e gli ex jugoslavi denunciati per rissa, le persone con il permesso di soggiorno sono pochissime fra i minori, ma raggiungono il 40-50% fra gli ultra trentenni.

Tabella VI.40 - Percentuale di persone senza permesso di soggiorno sul totale degli stranieri denunciati per aver commesso un reato in Italia, dal 1998 al 2000, per reato.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Omicidio consumato	69	91	88	70	81	74	75	82	69	83	79	83	80
Omicidio tentato	90	84	79	76	70	76	79	82	79	76	79	71	69
Lesioni dolose	81	88	73	66	71	74	78	80	74	69	72	68	66
Rissa	79	82	74	67	72	77	80	83	74	73	75	69	65
Contro la famiglia	64	69	70	64	68	60	66	62	61	56	54	56	49
Violenza carnale	79	77	70	62	61	65	70	78	74	70	65	**	**
Atti di libidine	79	95	60	68	63	76	72	74	67	70	86	**	**
Atti osceni	93	94	89	80	84	90	89	91	87	88	88	82	74
Sfruttamento prostituzione	90	91	76	76	76	80	73	76	76	71	74	70	66
Furto	95	96	90	87	88	89	90	92	89	88	90	85	88
Furto di automobile	92	96	93	87	87	89	90	92	91	88	88	85	86
Rapina	88	95	81	80	80	82	86	87	85	81	83	81	80
Rapina impropria	95	94	90	84	87	90	89	93	89	87	87	86	85
Estorsione	84	85	66	70	74	75	73	79	71	72	74	71	66
Ricettazione	85	90	82	78	73	74	77	83	79	80	83	78	77
Danneggiamento	85	91	80	72	72	79	80	83	77	77	78	74	72
Contrabbando	73	80	62	64	72	83	83	90	83	86	89	**	**
Evasione	92	94	90	85	87	82	88	86	90	86	88	79	83
Porto abusivo di armi	92	95	85	81	83	82	85	85	84	81	82	78	76
Violenza, resistenza, oltraggio	86	90	79	73	74	80	81	85	79	75	77	**	**
Guida senza patente	76	86	77	69	66	70	70	73	69	69	68	**	**

* I dati relativi al 2000 sono provvisori.

**Dati non disponibili.

Nota: le percentuali scritte in corsivo sono calcolate su un numero di casi inferiore alle 50 unità.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.41 - Percentuale di persone con permesso di soggiorno sul totale degli stranieri (provenienti dall'Albania, dall'Algeria, dall'ex Jugoslavia, dal Marocco e dalla Tunisia) arrestati e/o denunciati per rissa commessa in Italia, dal 1988 al 1999.

	Albanesi		Algerini		ex Jugoslavi		Marocchini		Tunisini	
	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.
1988	-	-	-	-	22	55	24	125	13	117
1989	-	-	-	-	13	72	22	146	11	118
1990	-	-	12	68	22	51	35	296	25	325
1991	53	247	5	58	28	79	39	417	31	203
1992	54	123	5	58	29	143	29	522	26	290
1993	41	134	6	80	33	137	22	617	32	250
1994	35	179	4	149	35	153	19	644	21	236
1995	25	304	1	162	33	147	17	623	23	261
1996	23	394	11	134	42	132	29	618	34	208
1997	37	396	8	116	33	83	31	793	27	214
1998	34	346	8	148	25	96	28	799	27	176
1999 ^(a)	45	361	12	105	36	74	30	519	20	179

^(a) I dati relativi al 1999 si riferiscono al periodo dal 1° gennaio al 30 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.42 - Percentuale di persone con permesso di soggiorno sul totale degli stranieri (provenienti dall'Albania, dall'Algeria, dall'ex Jugoslavia, dal Marocco, dalla Romania e dalla Tunisia) arrestati e/o denunciati per furto commesso in Italia, dal 1988 al 1999.

	Albanesi		Algerini		ex Jugoslavi		Marocchini		Rumeni		Tunisini	
	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.
1988	0	105	2	448	4	3353	10	573	16	31	8	544
1989	2	131	2	669	3	4341	6	733	7	31	6	622
1990	10	196	8	1281	5	5424	26	1419	12	58	19	1140
1991	29	691	8	1290	7	5159	29	1820	23	139	26	1090
1992	45	537	4	1764	6	5195	25	2418	16	178	24	831
1993	29	932	3	2039	7	4776	22	2730	10	348	25	827
1994	17	1653	3	2233	8	5040	19	2900	6	657	20	721
1995	14	1997	2	2373	7	5499	16	2721	4	1078	16	714
1996	18	2467	4	2114	6	4597	23	2562	8	1795	19	732
1997	24	2157	8	1978	7	4436	25	3025	6	3636	23	728
1998	21	2295	8	1742	5	3910	25	2842	3	5262	21	772
1999 ^(a)	27	1662	10	1104	7	2504	28	2163	4	4071	19	554

^(a)I dati relativi al 1999 si riferiscono al periodo dal 1° gennaio al 30 settembre.

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.43 - Percentuale di persone con permesso di soggiorno sul totale degli stranieri (provenienti dall'ex Jugoslavia, dal Marocco e dalla Romania) arrestati e/o denunciati per furto, dal 1995 al 1999, per classi di età.

	0-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40 e +
% con permesso di soggiorno							
ex Jugoslavia	1	2	5	11	14	16	10
Marocco	6	14	14	22	29	31	27
Romania	1	1	2	4	6	6	7
N. casi							
ex Jugoslavia	6.623	2.920	4.884	2.876	1.739	1.013	1.738
Marocco	1.073	965	2.981	3.853	2.951	1.323	839
Romania	1.111	1.534	5.937	4.699	2.082	964	935

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Tabella VI.44 - Percentuale di persone con permesso di soggiorno sul totale degli stranieri (provenienti dall'ex Jugoslavia e dal Marocco) arrestati e/o denunciati per rissa dal 1995 al 1999, per classi di età

	0-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40 e +
% con permesso di soggiorno							
ex Jugoslavia	4	28	28	30	40	49	40
Marocco	1	11	13	25	38	40	30
N. casi							
ex Jugoslavia	26	40	152	123	83	67	83
Marocchini	357	260	843	946	762	324	239

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

La presenza degli stranieri nelle carceri italiane

Il numero dei detenuti presenti nelle carceri italiane è considerevolmente aumentato nel corso degli anni novanta, passando da 26.150 nel 1990 a 49.173 nel 1998. Cresciuto è anche il numero delle persone entrate negli Istituti di prevenzione e di pena dallo stato di libertà, che da poco più di 57.000 nel 1990 ha superato le 100.000 unità nel 1994 ed in seguito è ridisceso a 88.000. Il peso degli stranieri su queste due diverse popolazioni è considerevolmente cresciuto. Sul numero dei detenuti presenti alla fine di ogni anno è salito al 24% nel 1998. Su quello delle persone entrate dallo stato di libertà è aumentato molto di più, raggiungendo il 34,7% nel 1998 (tabella VI.45).

Esaminando i dati riguardanti le persone entrate in carcere dallo stato di libertà, si nota che la grandissima maggioranza di loro non è condannato in via definitiva, ma è a disposizione dell'Autorità (di solito in custodia cautelare). Le tabelle da VI.46 a VI.51 mostrano che la quota dei condannati (sul totale degli entrati dallo stato di libertà) varia a seconda degli anni e dei reati. Non si notano, tuttavia, delle tendenze precise per il decennio 1988-1998 considerato.

Gli entrati a disposizione dell'Autorità sono la grande maggioranza sia nel caso degli italiani che in quello degli stranieri e per tutti e tre i reati considerati (furto, rapina, produzione-traffico-spaccio di stupefacenti). Ma la quota delle persone a disposizione dell'Autorità (sul totale degli entrati) è un po' più alta fra gli stranieri che fra gli italiani. Questo a ben vedere dipende dal fatto che la funzione della custodia cautelare è di assicurare la presenza dell'imputato per sottoporlo all'esecuzione della sanzione quando la sentenza di condanna contro di lui divenga irrevocabile. Per applicare questo misura, il giudice deve accertare l'esistenza di una delle seguenti condizioni: il pericolo di inquinamento delle prove, il pericolo di fuga e quello di reiterazione dei reati.

Tabella VI.45 - Numero di persone entrate dallo stato di libertà negli Istituti di prevenzione e di pena dal 1991 al 1998 e percentuale di stranieri.

	Numero entrati	% stranieri
1991	80.234	16,2
1992	93.774	17,4
1993	99.072	21,4
1994	100.829	26,0
1995	93.051	26,4
1996	89.517	28,4
1997	88.024	32,1
1998	88.677	34,7

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella VI.46 - Numero di cittadini italiani e stranieri entrati dallo stato di libertà negli Istituti di prevenzione e di pena per furto, per posizione giuridica e per anno, dal 1988 al 1998.

	Italiani			Stranieri		
	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.
1988	21.497	1.875	295	3.888	231	23
1989	20.216	2.656	109	5.052	457	0
1990	11.512	2.930	110	2.768	345	28
1991	19.091	2.222	118	2.385	183	15
1992	16.850	6.044	221	4.464	1.118	157
1993	16.727	2.368	60	6.465	344	13
1994	12.583	3.818	66	6.055	873	13
1995	9.311	4.389	209	5.081	920	2
1996	9.330	3.116	69	4.894	900	10
1997	10.055	1.978	36	5.934	567	2
1998	9.891	1.395	27	6.427	299	2

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella VI.47 - Percentuale di cittadini italiani e stranieri entrati dallo stato di libertà negli Istituti di prevenzione e di pena per furto, per posizione giuridica e per anno, dal 1988 al 1998. Percentuali di riga per nazionalità.

	Italiani				Stranieri			
	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	Totale	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	Totale
1989	88,0	11,6	0,5	100,0	91,7	8,3	0,0	100,0
1990	79,1	20,1	0,8	100,0	88,1	11,0	0,9	100,0
1991	89,1	10,4	0,6	100,0	92,3	7,1	0,6	100,0
1992	72,9	26,1	1,0	100,0	77,8	19,5	2,7	100,0
1993	87,3	12,4	0,3	100,0	94,8	5,0	0,2	100,0
1994	76,4	23,2	0,4	100,0	87,2	12,6	0,2	100,0
1995	66,9	31,6	1,5	100,0	84,6	15,3	0,0	100,0
1996	74,6	24,9	0,6	100,0	84,3	15,5	0,2	100,0
1997	83,3	16,4	0,3	100,0	91,3	8,7	0,0	100,0
1998	87,4	12,3	0,2	100,0	95,5	4,4	0,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella VI.48 - Numero di cittadini italiani e stranieri entrati dallo stato di libertà negli Istituti di prevenzione e di pena per rapina, per posizione giuridica e per anno, dal 1988 al 1998.

	Italiani			Stranieri		
	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.
1988	7.604	1.189	1	1.057	84	0
1989	6.944	1.806	48	1.395	152	0
1990	5.580	1.005	18	1.205	125	6
1991	8.158	542	28	1.109	42	8
1992	12.041	994	0	2.925	31	1
1993	7.191	1.334	39	2.920	186	8
1994	4.806	1.035	11	1.893	240	2
1995	4.269	1.066	25	1.462	217	0
1996	4.348	1.329	22	1.452	259	3
1997	4.611	885	19	1.725	186	0
1998	4.904	1.119	23	1.996	238	0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella VI.49 - Percentuale di cittadini italiani e stranieri entrati dallo stato di libertà negli Istituti di prevenzione e di pena per rapina, per posizione giuridica e per anno, dal 1988 al 1998. Percentuali di riga per nazionalità.

	Italiani				Stranieri			
	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	Totale	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	Totale
1988	86,5	13,5	0,0	100,0	92,6	7,4	0,0	100,0
1989	78,9	20,5	0,5	100,0	90,2	9,8	0,0	100,0
1990	84,5	15,2	0,3	100,0	90,2	9,4	0,4	100,0
1991	93,5	6,2	0,3	100,0	95,7	3,6	0,7	100,0
1992	92,4	7,6	0,0	100,0	98,9	1,0	0,0	100,0
1993	84,0	15,6	0,5	100,0	93,8	6,0	0,3	100,0
1994	82,1	17,7	0,2	100,0	88,7	11,2	0,1	100,0
1995	79,6	19,9	0,5	100,0	87,1	12,9	0,0	100,0
1996	76,3	23,3	0,4	100,0	84,7	15,1	0,2	100,0
1997	83,6	16,0	0,3	100,0	90,3	9,7	0,0	100,0
1998	81,1	18,5	0,4	100,0	89,3	10,7	0,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella VI.50 - Numero di cittadini italiani e stranieri entrati dallo stato di libertà negli Istituti di prevenzione e di pena per produzione, ecc. di stupefacenti, per posizione giuridica e per anno, dal 1988 al 1998.

	Italiani			Stranieri		
	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.
1988	19.629	3.574	6	2.610	360	0
1989	16.166	4.219	124	3.655	797	0
1990	14.133	1.946	73	2.723	635	16
1991	18.475	3.050	107	7.402	471	20
1992	19.566	1.601	16	4.300	77	1
1993	21.968	4.615	204	6.633	1.352	53
1994	21.197	3.140	114	10.508	1.317	53
1995	19.823	2.845	31	7.744	1.396	0
1996	15.685	2.934	47	7.162	1.491	2
1997	15.952	1.529	44	9.035	854	6
1998	15.042	1.948	42	9.966	1.297	2

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella VI.51 - Percentuale di cittadini italiani e stranieri entrati dallo stato di libertà per produzione e spaccio di stupefacenti, per posizione giuridica e per anno, dal 1988 al 1998. Percentuali di riga per nazionalità.

	Italiani				Stranieri			
	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	Totale	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sic.	Totale
1988	84,6	15,4	0,0	100,0	87,9	12,1	0,0	100,0
1989	78,8	20,6	0,6	100,0	82,1	17,9	0,0	100,0
1990	87,5	12,0	0,5	100,0	80,7	18,8	0,5	100,0
1991	85,4	14,1	0,5	100,0	93,8	6,0	0,3	100,0
1992	92,4	7,6	0,1	100,0	98,2	1,8	0,0	100,0
1993	82,0	17,2	0,8	100,0	82,5	16,8	0,7	100,0
1994	86,7	12,8	0,5	100,0	88,5	11,1	0,4	100,0
1995	87,3	12,5	0,1	100,0	84,7	15,3	0,0	100,0
1996	84,0	15,7	0,3	100,0	82,7	17,2	0,0	100,0
1997	91,0	8,7	0,3	100,0	91,3	8,6	0,1	100,0
1998	88,3	11,4	0,2	100,0	88,5	11,5	0,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Per quanto riguarda i minori stranieri entrati dallo stato di libertà, sono di seguito riportati i dati salienti contenuti nell'ultima relazione (1998) del Ministero della Giustizia⁹ concernente lo specifico flusso dei minorenni tran-

⁹Relazione "Flussi di utenza dei Centri di prima accoglienza, degli Istituti penali minorili, degli Uffici di servizio sociale per minorenni e delle Comunità ministeriali e convenzionate. - Analisi statistica", curata dall'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile, Divisione I - Affari Generali, Servizio I - Statistica e ricerca, del Ministero della Giustizia (elaborato aggiornato al 1998).

sitati nei servizi della Giustizia minorile sino al 1998¹⁰. Ne emerge un incremento, a partire dal 1996, degli ingressi dei minori stranieri nei Centri di Prima Accoglienza (Cpa); dal 1997, poi, la loro aliquota supera quella dei minori italiani (tab. VI.52).

Il 90% dei minori stranieri transita nei Cpa delle regioni del centro-nord Italia¹¹: la concentrazione della devianza minorile straniera in tali regioni deriva anche dal fatto che gli immigrati tendono a stabilirsi nelle grandi aree metropolitane per la maggiore possibilità di trovarvi una collocazione lavorativa. L'unico Cpa del sud Italia con un'alta concentrazione di minori stranieri (oltre l'80%) è quello di Nisida (Na): ciò è dovuto, però, ad una composizione in gran parte di sesso femminile della presenza minorile straniera, essendo Nisida una delle poche strutture penali per minori che dispongono di una sezione femminile.

Tabella VI.52 - Ingressi in Cpa dei minori, con ripartizione per nazionalità e distribuzione territoriale: periodo 1991-1998.

Anni	Italiani			Stranieri			Totale Italiani e Stranieri		
	centro-nord	sud	Totale	centro-nord	sud	Totale	centro-nord	sud	Totale
	Italia	Italia		Italia	Italia		Italia	Italia	
1991	825	1.345	2.170	1.751	151	1.902	2.576	1.496	4.072
% su totale anno	38,01	61,98	100	92,06	7,93	100	63,26	36,73	100
1992	937	1.654	2.591	1.704	257	1.961	2.641	1.911	4.552
% su totale anno	36,16	63,83	100	86,89	13,10	100	58,01	41,98	100
1993	784	1.592	2.376	1.585	161	1.746	2.369	1.753	4.122
% su totale anno	32,99	67,00	100	90,77	9,22	100	57,47	42,52	100
1994	752	1.409	2.161	1.765	159	1.924	2.517	1.568	4.085
% su totale anno	34,79	65,20	100	91,73	8,26	100	61,61	38,38	100
1995	647	1.289	1.936	2.082	157	2.239	2.729	1.446	4.175
% su totale anno	33,41	66,58	100	92,98	7,01	100	65,36	34,63	100
1996	653	1.299	1.952	1.671	167	1.838	2.324	1.466	3.790
p% su totale anno	33,45	66,54	100	90,91	9,08	100	61,31	38,68	100
1997	684	1.323	2.007	1.971	218	2.189	2.655	1.541	4.196
% su totale anno	34,08	65,91	100	90,04	9,95	100	63,27	36,72	100
1998	680	1.237	1.917	2.081	224	2.305	2.703	1.519	4.222
% su totale anno	35,5	64,5	100	90,28	9,71	100	64,02	35,97	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

¹⁰Tali flussi rappresentano solo una parte (quella visibile attraverso la commissione di reati) del fenomeno della delinquenza minorile in Italia: indicano il numero di ingressi nei servizi minorili e non il numero degli entrati (un minore viene conteggiato tante volte quanti sono stati i suoi ingressi, durante l'anno, nei servizi minorili) e non sono rappresentativi di tutti i minorenni arrestati o fermati (non tutti, infatti, vengono condotti presso un Centro di Prima Accoglienza ex art.18, comma 2, D.P.R. 448/1988).

¹¹Nelle province di Firenze e Torino, peraltro, essi superano gli italiani.

Quanto alla distinzione per sesso, nel periodo dal 1991 al 1998, le minorenni straniere costituiscono oltre il 90% dei minori di sesso femminile entrati nei Cpa. Rispetto al totale dei minori stranieri entrati nei Cpa, le minorenni, poi, rappresentano circa il 40%¹². Anche per le minori straniere, comunque, la maggiore concentrazione si registra nel centro-nord Italia.

Con riferimento ai capi di imputazione a carico dei minori entrati in Cpa nel 1998, prevalgono i reati in materia di stupefacenti e quelli contro il patrimonio; per questi ultimi, poi, la percentuale dei minori stranieri è maggiore di quella dei minori italiani (tab. VI.53 e VI.54).

Tabella VI.53 - Imputazioni a carico dei minori italiani e stranieri presenti nei Cpa, con percentuale per reato: 1998.

Nazionalità	Reati contro la persona		Reati contro il patrimonio		Reati contro T.U. 309/1990		Altri reati		Totale	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Italiani	132	5,89	1.426	63,66	460	20,54	222	9,91	2.240	100
Stranieri	48	1,96	1.903	77,52	432	17,60	72	2,93	2.455	100
Totale	180	3,83	3.329	70,91	892	19,00	294	6,26	4.695	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

Tabella VI.54 - Imputazioni a carico dei minori italiani e stranieri presenti nei Cpa, con percentuale per nazionalità: 1998.

Nazionalità	Reati contro la persona		Reati contro il patrimonio		Reati contro T.U. 309/1990		Altri reati		Totale	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Italiani	132	73,33	1.426	42,82	460	51,57	222	75,51	2.240	47,71
Stranieri	48	26,67	1.903	57,16	432	48,43	72	24,49	2.455	52,29
Totale	180	100	3.329	100	892	100	294	100	4.695	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

¹² Sotto altro profilo, le rilevazioni su base ISTAT inerenti le denunce pervenute alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni mostrano – nell’ambito delle denunce a carico di minori registrate nel 1998 – un minore divario tra minori stranieri maschi e minori stranieri femmine denunciati (rispettivamente, 64% e 36%) rispetto a quello esistente tra le medesime categorie di minori di nazionalità italiana (86% maschi e 14% femmine). Considerando, poi, ogni sesso nell’ambito delle diverse nazionalità, mentre si registra una grossa differenza di tassi fra minori maschi italiani (79%) e stranieri (21%), non è così per le femmine, per le quali la componente straniera (47%) eguaglia quasi quella italiana (53%).

Per un’analisi statistica sulle denunce a carico di minorenni, si vedano gli elaborati “Minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni – Anno 1997 – Analisi statistica” e “Minorenni denunciati alla Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni – Anno 1998 – Analisi statistica”, curati dalla Divisione I - Affari Generali, Servizio I - Statistica e ricerca, del Ministero della Giustizia.

Mediamente, ad una buona metà dei minori dimessi dai Cpa viene applicata una misura cautelare (custodia cautelare, permanenza in casa, prescrizioni, collocamento in comunità). Da un'analisi relativa al periodo 1991 – 1998 emerge che la misura più applicata ai minori stranieri dimessi dai Cpa è la custodia cautelare (tab. VI.55).

Tabella VI.55 - Misure cautelari applicate a minori dimessi dai Cpa, con ripartizione per nazionalità : periodo 1991-1998.

Tipo misura cautelare	Italiani/Stranieri	Anni							
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Prescrizioni	Totale	353	420	413	437	456	458	602	595
	Italiani	266	348	367	395	402	373	449	463
	Stranieri	87	72	46	42	54	85	153	132
Perman. in casa	Totale	620	628	714	617	614	630	714	666
	Italiani	496	515	564	473	417	455	492	455
	Stranieri	124	113	150	144	197	175	222	211
Comunità	Totale	279	310	292	381	425	412	411	455
	Italiani	200	267	251	296	304	311	277	286
	Stranieri	79	43	41	85	121	101	134	169
Custodia cautelare	Totale	1.394	1.613	1.463	1.314	1.142	1.009	1.025	1.060
	Italiani	716	894	787	603	424	391	346	319
	Stranieri	678	719	676	711	718	618	679	741
Totale uscite per mis.cautel.	Totale	2.646	2.971	2.882	2.749	2.637	2.509	2.752	2.776
	Italiani	1.678	2.024	1.969	1.767	1.547	1.530	1.564	1.523
	Stranieri	968	947	913	982	1.090	979	1.188	1.253
Totale uscite	Totale	4.065	4.554	4.131	4.077	4.194	3.792	4.196	4.212
	Italiani	2.160	2.596	2.380	2.161	1.940	1.956	2.001	1.921
	Stranieri	1.905	1.958	1.751	1.916	2.254	1.836	2.195	2.291

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

Anche per i minori entrati negli Istituti Penali per Minorenni (Ipm) l'andamento rivela una progressiva crescita della componente straniera che, peraltro, dal 1997 sopravanza quella italiana (tabella VI.56). Per la distribuzione territoriale degli ingressi in Ipm a seconda della nazionalità del minore valgono considerazioni analoghe a quelle fatte per i Cpa (compresa l'eccezione della sezione femminile dell'Ipm di Nisida -Na).

Simile ai Cpa anche la distribuzione per sesso all'interno degli Ipm, nei quali le minori straniere rappresentano circa il 35% del totale dei minori stranieri presenti¹³.

¹³ Considerando che soltanto 5 (Torino, Milano, Roma, Nisida - Na -, Caltanissetta) dei 21 Ipm attualmente esistenti hanno una sezione femminile, vale la pena di evidenziare che, nel 1998, mentre a Torino il 100% delle minorenni di sesso femminile entrate è stato costituito da straniere, a Milano e a Roma oltre il 90%, ed a Nisida circa l'80%, a Caltanissetta, invece, non si è avuto alcun ingresso femminile.

Con riferimento alla posizione giuridica di ingresso in Ipm prevale e, nel tempo, aumenta per gli stranieri l'ingresso per custodia cautelare (in misura maggiore che per i connazionali); non così per l'esecuzione di pena (tabella VI.57). Probabilmente l'incremento è anche giustificato dalla minore propensione a concedere ad essi misure cautelari non detentive, divenendo questi, una volta fuori dall'Istituto, difficilmente rintracciabili per problemi di effettiva identificazione¹⁴.

Tabella VI.56 - Ingressi in Ipm dei minori, con ripartizione per nazionalità e distribuzione territoriale: periodo 1991-1998.

Anni	Italiani			Stranieri			Totale Italiani e Stranieri		
	centro-nord	sud	Totale	centro-nord	sud	Totale	centro-nord	sud	Totale
	Italia	Italia		Italia	Italia		Italia	Italia	
1991	450	778	1.228	677	49	726	1.127	827	1.954
% su totale anno	36,64	63,35	100	93,25	6,74	100	57,67	42,32	100
1992	535	957	1.492	732	65	797	1.267	1.022	2.289
% su totale anno	35,85	64,14	100	91,84	8,15	100	55,35	44,64	100
1993	548	917	1.465	780	69	849	1.328	986	2.314
% su totale anno	37,40	62,59	100	91,87	8,12	100	57,38	42,61	100
1994	498	824	1.322	859	59	918	1.357	883	2.240
% su totale anno	37,67	62,32	100	93,57	6,42	100	60,58	39,41	100
1995	363	747	1.110	868	35	903	1.231	782	2.013
% su totale anno	32,70	67,29	100	96,12	3,87	100	61,15	38,84	100
1996	383	710	1.093	807	75	882	1.190	785	1.975
% su totale anno	35,04	64,95	100	91,49	8,50	100	60,25	39,74	100
1997	343	591	934	848	106	954	1.191	697	1.888
% su totale anno	36,72	63,27	100	88,88	11,11	100	63,08	36,91	100
1998	291	593	884	922	82	1.004	1.213	675	1.888
% su totale anno	32,91	67,08	100	91,83	8,16	100	64,24	35,75	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

¹⁴ La maggiore presenza di minorenni stranieri, piuttosto che di ultradiciottenni – il Tribunale per i Minorenni, infatti, continua ad esercitare le proprie attribuzioni nei confronti di chi commise il reato quando era minore di anni 18 fino al compimento del 21° anno di età -, è data anche dal fatto che i primi, per ottenere i benefici di legge, dichiarano un'età quasi sempre inferiore a quella vera, difficilmente accertabile per mancanza di documenti di identificazione.

Tabella VI.57 - Ingressi in Ipm dei minori, con ripartizione per nazionalità e posizione giuridica: periodo 1991-1998.

Anni	Custodia cautelare			Esecuzione di pena			Totale cust. caut. e es. pena		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
1991	1.035	696	1.731	193	30	223	1.228	726	1.954
1992	1.197	724	1.921	295	73	368	1.492	797	2.289
1993	1.131	693	1.824	334	156	490	1.465	849	2.314
1994	900	785	1.685	422	133	555	1.322	918	2.240
1995	725	768	1.493	385	135	520	1.110	903	2.013
1996	706	714	1.420	387	168	555	1.093	882	1.975
1997	618	783	1.401	316	171	487	934	954	1.888
1998	616	876	1.492	268	128	396	884	1.004	1.888

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

Quanto ai capi di imputazione a carico dei minori stranieri entrati negli Ipm nel 1998, si riscontrano indicatori statistici dello stesso segno di quelli sopra evidenziati per i Cpa (tabelle VI.58 e VI.59).

Tabella VI.58 - Imputazioni a carico dei minori italiani e stranieri presenti negli Ipm, con percentuale per reato: 1998.

Nazionalità	Reati contro la persona		Reati contro il patrimonio		Reati contro T.U. 309/1990		Altri reati		Totale	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Italiani	224	16,39	850	62,22	140	10,24	152	11,12	1.366	100
Stranieri	40	3,65	760	69,46	259	23,67	35	3,19	1.094	100
Totale	264	10,73	1.610	65,44	399	16,21	187	7,60	2.460	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

Tabella VI.59 - Imputazioni a carico dei minori italiani e stranieri presenti negli Ipm, con percentuale per nazionalità: 1998

Nazionalità	Reati contro la persona		Reati contro il patrimonio		Reati contro T.U. 309/1990		Altri reati		Totale	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Italiani	224	84,84	850	52,79	140	35,08	152	81,28	1.366	55,52
Stranieri	40	15,15	760	47,20	259	64,91	35	18,71	1.094	44,47
Totale	264	100	1.610	100	399	100	187	100	2.460	100

Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

Gli effetti della legge 40/1998

Tutti i dati che abbiamo visto ci dicono, dunque, che dal 1988 la quota degli stranieri (ed in particolare degli immigrati extracomunitari) sul totale delle persone denunciate ha avuto un notevolissimo aumento. Questo non si è

verificato solo per la produzione e lo spaccio di stupefacenti o per lo sfruttamento della prostituzione, ma un po' per tutti i numerosi reati che abbiamo passato in rassegna. Questa tendenza è stata molto più accentuata nelle regioni centro-settentrionali che in quelle meridionali ed insulari, nei centri delle aree metropolitane che nei comuni medi e piccoli. Essa è dovuta principalmente agli immigrati irregolari, ma riguarda anche quelli forniti di permesso di soggiorno.

La legge 40 del 1998 ha prodotto degli effetti - e di che tipo - sulla tendenza che abbiamo analizzato? Dare una risposta a questo interrogativo non è certamente facile. Il forte aumento della quota degli stranieri sul totale dei denunciati e dei condannati per i più vari reati è, infatti, sicuramente riconducibile a molti fattori ed è praticamente impossibile individuare e tenere separati questi fattori. Nonostante questo, possiamo per lo meno cercare di vedere se, negli ultimi due anni e mezzo, da quando cioè è entrata in vigore la nuova legge, vi siano stati dei mutamenti significativi nell'andamento di questa quota.

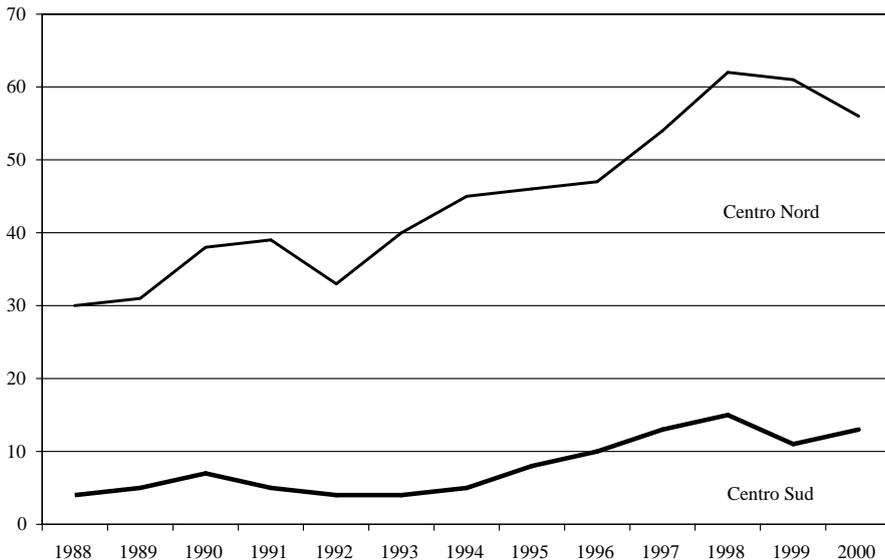
Questa legge si propone due grandi obiettivi: favorire l'integrazione nella società italiana degli immigrati e governare meglio i flussi migratori, scoraggiando l'immigrazione irregolare. Per quanto riguarda il primo, è passato troppo poco tempo perché si possa fare un bilancio della legge, perché ci vorranno diversi anni prima che le innovazioni previste possano influire sul grado di integrazione degli immigrati. Per quanto riguarda, invece, il secondo punto, sappiamo che la legge 40 ha cercato di ovviare ai limiti della c.d. legge Martelli (legge 39/1990) introducendo tre importanti innovazioni. La prima è l'espulsione con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria nel caso che lo straniero sia stato condannato per alcuni reati. La seconda è l'accompagnamento di quest'ultimo alla frontiera quando appartenga ad una delle categorie di persone pericolose previste dalle norme sulle misure di prevenzione. La terza è la possibilità di trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea e di assistenza per un periodo massimo di trenta giorni (venti più dieci di proroga), quando è necessario accertare la sua identità ed acquisire il lasciapassare. Queste innovazioni hanno trovato piena attuazione subito dopo l'approvazione della legge. Inoltre, negli ultimi tre anni il Governo italiano è riuscito a stipulare molti Accordi di riammissione con i Paesi di origine, senza i quali anche la migliore delle leggi non potrebbe funzionare. Grazie a questi cambiamenti la capacità di controllo interno del territorio dello Stato italiano è certamente aumentata.

Se riprendiamo in considerazione la tabelle VI.22, VI.23, VI.24 e VI.25 ed esaminiamo cosa è successo negli ultimi anni, notiamo dei cambiamenti significativi in quattro reati. Il primo è il contrabbando. La quota degli stranieri sul totale delle persone denunciate per questo reato è cresciuta in-

cessantemente, un anno dietro l'altro, dal 1988 fino al 1997, raggiungendo il picco in quell'anno. Nel 1998 è leggermente diminuita, mentre nel 1999 e nel 2000 ha subito un vero e proprio crollo, ritornando a valori dell'inizio degli anni '90. Il secondo è il furto di automobili. In questo caso la quota degli stranieri sui denunciati è ininterrottamente salita fino al 1998 ed è discesa nel 1999. Il terzo è il favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione. La quota degli stranieri è cresciuta rapidamente fino al 1995, mentre negli anni seguenti ha un po' segnato il passo, aumentando solo di poco. Il picco è stato comunque raggiunto nel 1998 e nei due anni successivi la percentuale non è cambiata. Il quarto è il traffico e lo spaccio di stupefacenti. La quota degli stranieri è salita in questo caso in modo non sempre regolare (ad esempio nel 1991 e nel 1992 ha subito una leggera flessione per poi risalire), per raggiungere il punto più alto nel 1998. Nei due anni successivi è invece diminuita. Questa diminuzione ha riguardato maggiormente le regioni centro-settentrionale (figura VI.4)

Nessun mutamento di rilievo si nota, invece, negli ultimi due anni, per gli altri reati. Né per le rapine né per gli omicidi né per tutti gli altri quindici delitti che abbiamo preso in considerazione vi è stata una diminuzione della quota degli stranieri sul totale dei denunciati.

Figura VI.4 - Percentuale di stranieri sul totale delle persone deferite all'A.G. per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti nel centro-nord e sud-isole.



Fonte: elaborazione su dati Ministero della Giustizia.

8 - Gli stranieri vittime di reato

Abbiamo finora concentrato la nostra attenzione sugli autori di reati di nazionalità straniera, analizzando le statistiche sugli arrestati, sui denunciati e sugli entrati dallo stato di libertà negli Istituti di pena. Dall'esperienza quotidiana e dalle informazioni dei mezzi di comunicazione di massa sappiamo, tuttavia, che gli stranieri sono anche vittime di reati.

Vengono qui presentati dati riguardanti le vittime degli omicidi commessi nel nostro Paese dal 1992 al 2000, distinte a seconda del luogo di nascita e del sesso. Come si può vedere dalla tabella VI.60, il numero assoluto delle vittime di omicidio è costantemente diminuito dal 1992 al 1996 e poi si è assestato. La percentuale di stranieri su queste vittime era già piuttosto alta nel 1992 (6,1%), molto più alta della quota di stranieri con permesso di soggiorno sul totale delle persone residenti in Italia. Ma negli anni seguenti questa percentuale è fortemente aumentata, raggiungendo nel 2000 un valore che è più del doppio di quello iniziale.

La tabella ci dice (così come la figura VI.5) che questa percentuale varia a seconda del genere. Già nel 1992 la quota degli stranieri sulle vittime di omicidi era più alta per le donne che per gli uomini. Ma negli anni successivi questa differenza è diventata ancora maggiore. L'aumento della percentuale degli stranieri è stato assai più rapido nella popolazione femminile che in quella maschile.

Per quanto riguarda il Paese di origine degli stranieri di sesso maschile vittime di omicidi, nel 1992 e nel 1993 i gruppi più rappresentati sono i tunisini, gli ex jugoslavi ed i marocchini (che sono il 57% delle vittime straniere). La situazione cambia, tuttavia, da questo punto di vista negli anni successivi. A partire dal 1994 sono gli albanesi che si trovano alla testa di questa triste classifica. Fra le donne i casi più frequenti, in tutto questo periodo, interessano le nigeriane e le albanesi.

Purtroppo non disponiamo di dati sul rapporto fra la nazionalità delle vittime e quella degli autori del reato. Sappiamo, tuttavia, dalla letteratura scientifica internazionale che vi sono differenze di rilievo a seconda del tipo di reato. Una ricerca condotta in Germania ha mostrato che, nel caso dei furti, se l'autore del reato è tedesco, la vittima è nel 96% dei casi un connazionale e nel 4% uno straniero. Se chi ruba è, invece, uno straniero, il derubato è nel 75% dei casi un tedesco e nel 24% un connazionale. Nel caso, invece, di reati violenti, se a commettere il delitto è un tedesco, ad essere colpito è nel 91% un connazionale e nel 9% dei casi uno straniero. Se l'autore del reato è uno straniero, la vittima è nel 27% dei casi tedesca e nel 73% un connazionale.

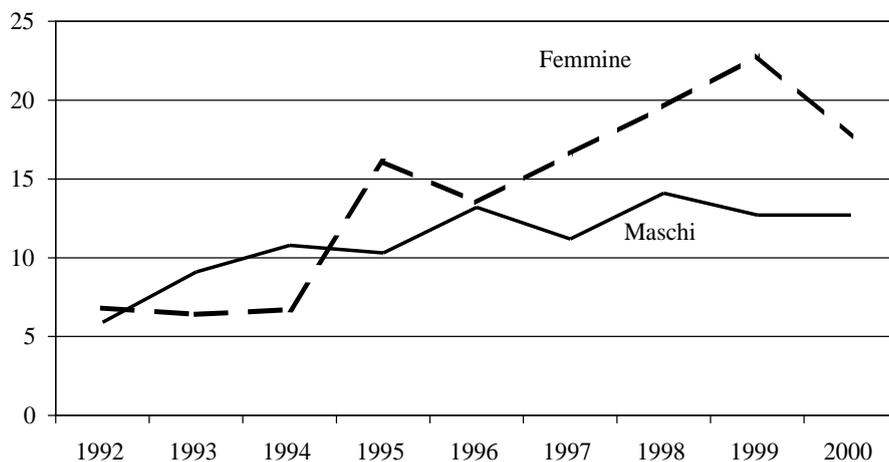
In attesa di altre ricerche sul nostro Paese che ci forniscano dati precisi in proposito, la conoscenza delle dinamiche concrete degli episodi omicidiari che vedono vittime gli stranieri conduce ad affermare che anche in Italia una quota rilevante degli stranieri uccisi siano vittime di altri stranieri.

Tabella VI.60 - Percentuale di stranieri sul totale delle vittime di omicidio in Italia dal 1992 al 2000.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
% stranieri									
Maschi	5,9	9,1	10,8	10,3	13,2	11,2	14,1	12,7	12,7
Femmine	6,8	6,4	6,7	16,1	13,5	16,6	19,6	22,8	17,7
Totale	6,1	8,6	10,0	11,4	13,2	12,4	15,0	15,1	14,0
Numero casi									
Maschi	1.216	859	788	803	727	658	682	618	555
Femmine	219	202	163	192	200	193	184	188	186
Totale	1.245	1.061	951	995	927	851	866	806	741

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..

Figura VI.5 - Percentuale di stranieri sul totale delle vittime di omicidio in Italia dal 1992 al 2000.



Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della P.S..