

In effetti esso è affermato in quanto tale dall'art. 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che proclama "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti", oltre che all'art. 26 del Patto internazionale delle Nazioni Unite del 19.12.1966 relativo ai diritti civili e politici e in disposizioni similari di altri strumenti internazionali in materia di diritti umani.

La protezione offerta dall'art. 14 della Convenzione è limitata se la si paragona a quella di altri strumenti. In effetti, come si accennava, l'art. 14, a differenza di altri strumenti internazionali, non enuncia un divieto indipendente relativo alla discriminazione, perché esso la vieta esclusivamente in relazione al "... godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione...". Successivamente al 1950, certe garanzie specifiche aggiuntive riguardanti unicamente l'uguaglianza tra i coniugi sono state enunciate all'art. 5 del Protocollo n. 7 alla Convenzione.

La questione formò oggetto delle preoccupazioni del 7° Colloquio internazionale sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Copenaghen, Oslo e Lund, 30 maggio-2 giugno 1990), e venne poi studiata nel quadro del Consiglio d'Europa, parallelamente, da diversi punti di vista, rispettivamente, nell'ambito del Comitato direttivo per l'uguaglianza tra le donne e gli uomini (CDEG) da una parte e della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) dall'altra.

Mentre il CDEG proponeva la redazione di un protocollo alla Convenzione europea di carattere settoriale, cioè mirato contro la discriminazione uomo-donna, con un approccio che suscitava le critiche del Comitato direttivo del Consiglio d'Europa per i diritti umani (CDDH) sotto il profilo del rischio che un intervento settoriale avrebbe comportato per l'universalità dei diritti umani, l'ECRI si orientava verso un protocollo di carattere più generale diretto ad "aprire" la clausola di non discriminazione contenuta nell'art. 14 della Convenzione.

Quest'ultima impostazione fu infine condivisa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che quindi conferì al CDDH, nel 1996, il mandato di studiare l'opportunità

e la fattibilità di uno strumento giuridico contro il razzismo e l'intolleranza, tenendo conto dei lavori circostanziati svolti dall'ECRI sul rafforzamento della clausola di non discriminazione della Convenzione.

Completato lo studio di fattibilità, il Comitato dei Ministri conferì al CDDH, nel marzo 1998, il mandato di redigere un protocollo addizionale alla Convenzione volto ad estendere in maniera generale il campo di applicazione dell'art. 14 di questo strumento e comprendente una lista non esaustiva di motivi di discriminazione.

Il CDDH, dopo aver consultato la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Assemblea parlamentare e altre istanze del Consiglio d'Europa, mise a punto il testo nel marzo 2000 e lo trasmise al Comitato dei Ministri che, dopo averlo approvato, ne decise l'apertura alla firma a Roma, il 4 novembre 2000, in occasione delle celebrazioni per il 50° anniversario della Convenzione europea.

#### Contenuto dello strumento

Il Protocollo comprende un preambolo e sei articoli. In pratica vi è un solo articolo nel protocollo di portata sostanziale, il primo, che disciplina il divieto generale di discriminazione. L'articolo 2 attiene all'applicazione territoriale. L'articolo 3 disciplina le relazioni con la Convenzione, mentre gli ultimi tre articoli contengono le clausole finali.

Il preambolo si riferisce, al primo paragrafo, al principio di eguaglianza dinanzi alla legge e di eguale protezione della legge. Si tratta di un principio generale fondamentale consolidato, e di un elemento essenziale della protezione dei diritti dell'uomo riconosciuto nelle costituzioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa e nel diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo.

Importante è anche il terzo paragrafo del preambolo, che, in linea con quanto previsto da altri strumenti internazionali, si riferisce alle misure prese al fine di promuovere un'uguaglianza piena ed effettiva, riaffermando che tali misure (le c.d.

misure positive) non sono vietate dal principio di non discriminazione, nella misura in cui esse rispondono ad una giustificazione obbiettiva e ragionevole. Il fatto che certi gruppi o categorie di persone siano sfavorite ovvero l'esistenza di certe ineguaglianze di fatto può costituire una giustificazione per l'adozione di misure che accordino vantaggi specifici al fine di promuovere l'uguaglianza, purché il principio di proporzionalità sia rispettato. E' ben chiaro, tuttavia, che il Protocollo non impone alcuna obbligazione di porre in essere in linea generale tali misure, salvo quanto si dirà appresso.

L'articolo primo, come si diceva, contiene le principali disposizioni sostanziali del Protocollo. La norma contiene una clausola generale di non-discriminazione, che provvede a generalizzare la protezione contro la discriminazione, ristretta dall'art. 14 della Convenzione all'applicazione delle norme di tutela dei diritti inclusi nella stessa. Il primo paragrafo enuncia il principio ed i motivi di discriminazione (v. *infra*). Il secondo paragrafo dispone che nessuno può fare oggetto di una discriminazione da parte di un'autorità pubblica di qualsiasi genere per i motivi di cui al primo paragrafo.

Il significato della parola "discriminazione" all'art. 1 è identico, nelle intenzioni degli autori, a quello rilevante nel contesto dell'art. 14 della Convenzione. La formulazione francese di questo art. 1 ("sans discrimination aucune") differisce leggermente da quella dell'art. 14 ("sans distinction aucune"), ma non implica una differenza di significato. Si tratta di un aggiustamento terminologico che tende ad illustrare meglio il concetto di discriminazione ai sensi dell'art. 14, allineando il testo francese su quello inglese.

Il concetto di discriminazione è dunque quello elaborato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla base dell'art. 14. Secondo questa lettura, quindi, tutte le distinzioni o differenze di trattamento non equivalgono ad una discriminazione, giacché, secondo la Corte, una distinzione è discriminatoria solo se essa è priva di una giustificazione obbiettiva e ragionevole (Corte europea dei diritti

dell'uomo, sentenza *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, Serie A, n. 94).

Per questa ragione non si è ritenuto opportuno includere nel testo una clausola restrittiva. Negli ordinamenti degli Stati membri certe distinzioni fondate sulla cittadinanza sono ad esempio operate relativamente a certi diritti

o prestazioni. Le situazioni nelle quali tali distinzioni sono accettabili sono coperte dalla nozione di "discriminazione" nel senso precisato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Inoltre, si ricorda che, secondo questa giurisprudenza, un certo margine di valutazione ("marge d'appréciation") è lasciato alle autorità nazionali per determinare se ed in quale misura delle differenze tra situazioni che per altro verso sono analoghe possano giustificare delle distinzioni di trattamento giuridico.

La lista dei motivi di discriminazione contenuta nell'art. 1, lista *non esaustiva*, è identica a quella contenuta nell'art. 14 della Convenzione. Questa soluzione è stata ritenuta preferibile ad altre, come quella di includere espressamente certi motivi ulteriori (per esempio, il handicap fisico e psichico, l'orientamento sessuale, l'età), pur riconoscendo il fatto che questi ultimi motivi hanno assunto, nelle società attuali, un'importanza particolare relativamente all'epoca della redazione dell'art. 14 della Convenzione. Si è considerato in effetti che una tale inclusione sarebbe stata inutile dal punto di vista giuridico, perché la lista non è esaustiva, e che l'inclusione di ogni motivo supplementare particolare potrebbe provocare delle indesiderate interpretazioni *a contrario* quanto alle discriminazioni fondate su motivi non espressamente menzionati.

In particolare, la portata della protezione addizionale in virtù dell'art. 1 comprende i casi nei quali una persona forma oggetto di una discriminazione:

i. nel godimento di ogni diritto specificamente accordato all'individuo dall'ordinamento nazionale;

ii. nel godimento di ogni diritto derivante da obbligazioni chiare delle autorità pubbliche secondo l'ordinamento nazionale, cioè quando queste autorità sono obbligate a comportarsi in una certa maniera dalla legge nazionale;

iii. da parte delle autorità pubbliche nell'esercizio di un potere discrezionale (per esempio, nella concessione di sovvenzioni);

iv. a causa di altri atti od omissioni da parte delle autorità pubbliche (per esempio, il comportamento delle forze dell'ordine volto a reprimere un moto di piazza).

La formulazione dell'art. 1 riflette una soluzione di compromesso quanto alla questione delle eventuali *obbligazioni positive* (v. *supra*).

La questione è se ed in quale misura l'art. 1 obblighi le parti ad adottare misure dirette a prevenire la discriminazione, anche nei rapporti tra privati (ci si riferisce ad "effetti orizzontali indiretti"). La stessa questione si pone a proposito delle misure dirette a rimediare a dei casi di discriminazione. Anche se tali obbligazioni positive non possono essere globalmente escluse, l'obiettivo principale dell'art. 1 è quello di stabilire per le parti un'obbligazione negativa: quella di astenersi da ogni discriminazione nei confronti degli individui.

L'art. 2 del Protocollo disciplina l'applicazione territoriale, secondo il modello di clausole finali del Comitato dei Ministri. Il paragrafo 5 è modellato sull'art. 56, paragrafo 4, della Convenzione.

Le relazioni del Protocollo con la Convenzione sono disciplinate dall'art. 3. Secondo lo schema abituale, tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno agli art. 1 e 2 del Protocollo.

Gli ultimi tre articoli, come si accennava, contengono le vere e proprie clausole finali (rispettivamente: art. 4, Firma e ratifica; art. 5, Entrata in vigore; art. 6, Funzioni del depositario, in tutto e per tutto corrispondenti alla formulazione del modello delle clausole finali adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Secondo l'art. 5 per l'entrata in vigore del nuovo strumento occorrono dieci ratifiche.

Al momento (26 marzo 2002) il Protocollo è stato firmato da 28 paesi membri

(Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lussemburgo, Moldova, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Russia, San Marino, Slovacchia, Slovenia, FYROM, Turchia ed Ucraina) e ratificato dalla Georgia.

### 1.7 Altri eventi internazionali

#### La Commissione sulla condizione giuridica e sociale della donna (CSW)

I lavori della 45ma sessione hanno visto un continuo alternarsi tra punti di contrasto tra paesi sviluppati e PVS e la CSW ha raggiunto solo in parte l'auspicato risultato di integrare nei suoi lavori i risultati dell'UNGASS Donne 2000 "Uguaglianza di genere, sviluppo e pace per il 21mo secolo" (Pechino + 5).

Per quanto riguarda il calendario dei lavori per il prossimo quinquennio, e' stato raggiunto un accordo sulla base della proposta del Segretariato, che ha tenuto conto delle osservazioni degli Stati membri, tra cui quella di anticipare al 2003 i temi delle tecnologie dell'informazione in una prospettiva di genere e al 2004 il tema sul ruolo maschile nel raggiungimento dell'uguaglianza. Per il 2005, anno del decimo anniversario della Conferenza sulle donne di Pechino oggetto principale sarà proprio l'attuazione della piattaforma di Pechino.

La Commissione ha raccomandato la successiva adozione da parte dell'Ecosoc delle seguenti risoluzioni:

La Risoluzione sulla necessita' di promuovere il mainstreaming delle tematiche di genere in tutte le politiche ed i programmi del sistema delle Nazioni Unite, promossa dal Canada e co-sponsorizzata dai quindici, propone di inserire permanentemente all'ordine del giorno dei lavori del Consiglio (Segmento Generale) il mainstreaming delle politiche di genere. (Approvata per consensus)

La Risoluzione sulla Discriminazione delle donne e delle fanciulle in

Afghanistan presentata dagli Stati Uniti e co-sponsorizzata da tutti i paesi dell'Unione Europea, condanna fermamente le gravi violazioni dei diritti umani delle donne e dei fanciulli su tutto il territorio afgano ed in particolare nelle zone controllate dai Talebani, invitando la comunità internazionale a non risparmiare gli sforzi per porre fine alle gravi violazioni in corso. (Approvata per consensus)

Il negoziato più complesso ha riguardato la Risoluzione sulla situazione e l'assistenza alle donne palestinesi, presentata dall'Iran a nome dei 77 e della Cina. La Risoluzione raccomanda alle parti e alla comunità internazionale di esercitare tutte le possibili azioni per riprendere i negoziati di pace sulle basi concordate, di adottare misure concrete per migliorare la difficile situazione delle donne palestinesi e delle loro famiglie.

La Risoluzione sul rilascio di donne e fanciulli presi in ostaggio durante i conflitti armati, proposta dall'Azerbaijan, ha condannato le violazioni al diritto internazionale umanitario e richiesto misure efficaci per porre fine a questi atti di violenza, ivi incluso l'immediato rilascio degli ostaggi.

Sulle due questioni tematiche dell'HIV/AIDS e del razzismo da parte della delegazione italiana si è sottolineata, sia nell'ambito comunitario sia nelle riunioni informali, la necessità focalizzare i lavori della Commissione sullo specifico approccio di genere alle tematiche in discussione, evitando, sia di diluire la specificità dei problemi della condizione femminile in un quadro troppo generico, sia di interferire verso le tematiche più generali da affrontarsi nei Fori appropriati.

Per la risoluzione su "Genere e tutte le forme di discriminazione, in particolare razzismo, discriminazioni razziali, xenofobia intolleranza" l'azione della delegazione italiana si è centrata sulla valorizzazione della Conferenza di Strasburgo, organizzata in preparazione della Conferenza Mondiale sul razzismo dalla Presidenza di turno italiana del Consiglio d'Europa e dei suoi contenuti innovativi tra i quali l'equilibrato approccio tra protezione dalla discriminazione razziale e promozione di una cultura di valorizzazione del multiculturalismo nel quadro del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

## Parte seconda

### 2. La tutela in Italia dei diritti umani internazionalmente protetti

#### 2.1 In generale

L'Italia, anche nel 2001, ha accentuato il suo impegno nelle varie sedi internazionali al fine di promuovere in modo efficace, una concreta ed adeguata protezione dei diritti umani.

In questa sezione si ritiene opportuno approfondire alcune tematiche concernenti la tutela, nel nostro Paese, di specifiche fattispecie di diritti i quali sono stati oggetto di particolare attenzione, per i rilievi mossi e per l'invito rivolto all'Italia di migliorare, per certi aspetti, sia la legislazione attualmente in vigore sia l'applicazione delle norme vigenti.

Fra i numerosi temi, che hanno formato oggetto di attenzione nel settore dei diritti umani, in Italia, specialmente per quanto concerne l'applicazione della normativa internazionale, tre aspetti appaiono di particolare rilevanza: il problema dell'immigrazione, la discriminazione ed intolleranza nei confronti dei cittadini extracomunitari presenti in Italia, il funzionamento della giustizia.

#### 2.2 Il problema dell'immigrazione in Italia

##### Il nuovo disegno di legge sull'immigrazione

A fronte dei numerosi gravi problemi creati dall'immigrazione di clandestini e dalla necessità di provvedere, almeno in parte, alla regolarizzazione di quanti sono entrati illegalmente in Italia, il Consiglio dei Ministri, già dal mese di settembre 2001 ha approvato un disegno di legge, al fine di realizzare un preciso impegno assunto in materia di immigrazione ed asilo, sostanzialmente basato sulle seguenti considerazioni:

Il testo approvato si propone di realizzare un preciso impegno assunto dal Governo, in materia di immigrazione e asilo, attraverso l'attuazione dei seguenti punti:

- l'ingresso e la permanenza dello straniero sono legati alla sua attività lavorativa che deve essere certa e lecita, di carattere temporaneo o di elevata durata tramite la sottoscrizione di un "contratto di soggiorno";
- le norme sulla sponsorizzazione sono state eliminate, trasformandole con la possibilità di preferenza ai soggetti che frequentano corsi di formazione professionale organizzati nel loro Paese da organismi italiani o internazionali;
- previsione del ricongiungimento familiare a favore del coniuge, dei figli minori e dei genitori, quando non abbiano altri figli;
- maggior rigore nei confronti dell'immigrazione clandestina attraverso l'inasprimento di misure amministrative, giudiziarie e penali;
- garanzia dell'effettività dell'espulsione, mediante accompagnamento alla frontiera del clandestino;
- previsione espressa di una nuova ipotesi di detrazione fiscale delle somme elargite da privati per sostenere le iniziative di aiuto ai Paesi più poveri;
- semplificazione delle procedure, mediante la predisposizione di uno Sportello unico per l'immigrazione presso l'Ufficio Territoriale del Governo di ogni provincia.

In attesa della discussione in Parlamento e della definitiva approvazione del nuovo disegno di legge, la materia dell'immigrazione, regolare ed irregolare, è regolata dalla L. 6 marzo 1998, n. 40, il cui regolamento di attuazione è costituito dalla L. 3 novembre 1999.

D'altra parte si è reso necessario ricorrere a due interventi a carattere generale: da una parte la programmazione dei flussi ed alcune sanatorie, dall'altra la firma di accordi di riammissione degli immigrati clandestini nei paesi di provenienza.

Le periodiche sanatorie si sono rese necessarie per regolarizzare la posizione di stranieri che altrimenti sarebbero stati condannati ad una situazione di perpetua clandestinità. Va tuttavia sottolineato che tale flusso irregolare è stato attratto in Italia soprattutto dalla domanda di lavoro nero che, come è noto, caratterizza negativamente il mercato del lavoro italiano. Ed infatti, la concreta attuazione della nuova normativa nella parte relativa alla programmazione dei flussi, sulla base dei criteri generali indicati nel documento programmatico predisposto dal Governo, ha dovuto anzitutto affrontare il problema della presenza in Italia, al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, di un numero rilevante di lavoratori stranieri in situazione di irregolarità.

#### Immigrazione clandestina e accordi bilaterali

Sul versante del controllo delle frontiere e del contrasto all'immigrazione clandestina nonché della lotta allo sfruttamento dei flussi migratori clandestini, l'Italia ha compiuto, e tutt'ora compie, una intensa attività internazionale per la definizione in sede bilaterale o multilaterale di una politica del governo dei flussi migratori, volta al concreto coinvolgimento dei Paesi di provenienza. Tale politica prevede oltre ad aiuti finalizzati ad un miglior controllo dei loro confini e alla semplificazione delle procedure di riammissione dei propri concittadini espulsi, il diritto dei Paesi firmatari degli accordi ad ottenere quote numeriche privilegiate di ingressi per lavoro e la possibilità di concordare, direttamente con le nostre Ambasciate, liste di lavoratori che intendono emigrare, dalle quali le nostre aziende possono attingere in caso di bisogno. Gli accordi di riammissione sono stipulati su base bilaterale, secondo un testo, unico per tutti i Paesi. Il primo di tali accordi risale al 3 settembre 1996, con la Slovenia. Attualmente sono firmatari degli Accordi di riammissione: Macedonia, Romania, Georgia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Estonia, Jugoslavia, Croazia, Francia, Austria, Albania,

Bulgaria, Marocco, Slovacchia, Tunisia, Svizzera, Grecia, Spagna, Algeria, Nigeria.

Questi Stati si sono impegnati a riammettere i propri cittadini entrati in Italia privi delle condizioni legali. Unico presupposto necessario, l'accertamento della nazionalità dell'immigrato che si vuole riconsegnare. Faranno fede documenti di viaggio, carta d'identità, certificato di nazionalità. Nei casi in cui non siano disponibili questi documenti, l'immigrato sarà sottoposto ad una audizione presso la più vicina rappresentanza diplomatica del Paese che dovrebbe riammetterlo. Lo stesso trattamento viene applicato per i cittadini di Paesi terzi: se un immigrato è entrato clandestinamente in Italia passando, ad esempio, per la Macedonia, questa avrà l'obbligo di riammetterlo. Allo stesso modo i governi hanno stabilito che, nel caso in cui sia necessario attraversare il territorio di uno degli Stati firmatari per riconsegnare il cittadino al suo paese, il servizio di accompagnamento sarà misto.

Si segnala, inoltre, che l'evento più importante nel 1999 è stato l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che prevede la comunitarizzazione delle politiche della immigrazione e dell'asilo.

I dati relativi alle misure di contrasto dell'immigrazione clandestina, rilevano che l'applicazione della nuova normativa ha avuto come effetto una progressiva crescita nell'esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio.

Confrontando il 1997 con i primi dieci mesi del 1999, gli allontanamenti, compresi i respingimenti alla frontiera e le espulsioni eseguite, sono aumentati del 23%, passando da 49.079 del 1997 a 60.724 del 1999.

Si segnala, inoltre, che una delle maggiori innovazioni della normativa sull'immigrazione è rappresentata senza dubbio dalla istituzione dei centri di permanenza e assistenza, che sia pure con nomi diversi esistono in quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea. In tali centri, istituiti per trattenere gli immigrati in attesa dell'esecuzione di provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale, la

libertà di movimento dell'immigrato è limitata temporaneamente al fine di procedere alla sua identificazione. L'organizzazione e la gestione dei centri, ancora in corso di ottimizzazione, sono improntate ai principi di tutela della dignità della persona e garantiscono le libertà di corrispondenza, di colloquio e di culto, assicurando, altresì, i servizi di mantenimento e di assistenza — anche giuridico-legale — nonché di socializzazione degli stranieri.

#### Le politiche d'integrazione

Per quanto riguarda, infine, le politiche di integrazione, il Governo ha operato secondo le indicazioni del documento programmatico effettuando per il 1998 e per il 1999 la ripartizione tra le regioni delle quote previste dal Fondo nazionale per le politiche migratorie; inoltre, sono stati istituiti e sono in fase di concreta operatività, a seguito dell'emanazione del regolamento di attuazione della Legge n. 40/1998, gli organismi per la promozione dell'integrazione e della rappresentanza: la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, l'Organismo nazionale di coordinamento per le Politiche di Integrazione Sociale degli Stranieri presso il CNEL, il Comitato interministeriale di coordinamento delle azioni del Governo contro la tratta delle donne e dei minori a scopo di sfruttamento sessuale, i Consigli territoriali per l'immigrazione.

In tempi più recenti, al fine di coordinare le varie disposizioni di legge che riguardano l'ammissione ed il soggiorno degli stranieri in Italia, è stato adottato il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo del 25/7/1999, n. 286). Con il nuovo testo normativo viene riconfermato espressamente allo straniero, comunque presente sul territorio italiano, il godimento dei diritti fondamentali della persona (art. 2, comma 1) inclusa, ovviamente, la tutela giurisdizionale rispetto ai provvedimenti di cui lo stesso è destinatario.

Il godimento dei diritti in materia civile è attribuito, al pari con il cittadino italiano, allo straniero che sia regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, fino a configurare uno "status" particolare, comprensivo della facoltà di partecipare alla vita pubblica, per gli stranieri in possesso della carta di soggiorno.

*Il problema della immigrazione regolare ed irregolare in Italia*

L'esperienza di questi ultimi anni, con l'aumento a partire dal 1997 dei flussi migratori regolari ed irregolari in tutti i paesi industrializzati, conferma la tesi che individua nelle differenze e negli squilibri crescenti dei tassi di sviluppo economico e demografico e nelle condizioni di povertà e di sottosviluppo in cui continuano a vivere i due terzi dell'umanità, i fattori determinanti dei flussi migratori.

L'Italia, facendo tesoro anche della propria esperienza di nazione migrante, ha compreso che i flussi migratori in ingresso non sono un fatto eccezionale, da governare con logica emergenziale, bensì un fenomeno naturale, impossibile da fermare, portatore di una nuova linfa sia per alimentare lo sviluppo economico, sia di confronto fra mondi diversi, benefico per la crescita e l'apertura culturale di una nazione.

In materia di programmazione dei flussi vanno segnalati due provvedimenti normativi: il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 aprile 2001, in materia di "Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2001" e il Decreto del Presidente della Repubblica del 30 marzo 2001 "Approvazione del documento programmatico, per il triennio 2001-2003, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della Legge 6 marzo 1998 n. 40".

In relazione al contenuto dei citati Decreti, è consentito l'ingresso di 83.000 stranieri, di cui 33.000 per lavoro stagionale e 50.000 per motivi di lavoro subordinato non stagionale e lavoro autonomo; nell'ambito di quest'ultima quota è prevista la possibilità, per 15.000 stranieri, di fare ingresso nel nostro Paese per essere inseriti nel mercato del lavoro, e cioè di venire in Italia alla ricerca di un lavoro, assistiti da

una garanzia economica prestata da un cittadino italiano o straniero già presente sul nostro territorio, da associazioni professionali e sindacali, da enti ed associazioni di volontariato, dalle Regioni e dagli enti locali, comprese le comunità montane e i loro consorzi o associazioni.

### **2.3 I cittadini extracomunitari in Italia ed i problemi della discriminazione e di intolleranza**

L'impegno del nostro Paese nella prevenzione e nella lotta contro ogni forma di razzismo, discriminazione razziale ed intolleranza nei confronti dei cittadini extracomunitari presenti sul territorio italiano, già assunto a livello internazionale, è stato contraddistinto dalla realizzazione di un'opportuna ed appropriata azione di natura legislativa, sulla base del principio secondo il quale combattere il razzismo e la discriminazione razziale significa innanzitutto dare ad ogni persona che vive in Italia l'opportunità di essere integrata a tutti i livelli nella società, nel rispetto della propria identità etnica, culturale, religiosa e linguistica.

#### *Amministrazione della giustizia ed amministrazione penitenziaria*

La predisposizione di un adeguato intervento delle forze dell'ordine e della magistratura italiana al fine di garantire una efficace amministrazione della giustizia nei confronti dei cittadini extracomunitari presenti nel nostro Paese è stata delineata in relazione ad una valutazione di base: i fenomeni di natura criminale coinvolgenti tale categoria di soggetti sono stati contraddistinti, nel corso del 2001, da un'azione propriamente "organizzata".

Come rilevato nella Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione presentata lo scorso 11 gennaio 2002 in occasione dell'apertura dell'Anno Giudiziario, la ramificazione dei legami fra le associazioni criminali, sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali, ha reso particolarmente impegnativa ogni strategia di contrasto. Le difficoltà sono state altresì aggravate dal fatto che si è espansa l'area criminologica dei delitti commessi e dei settori investiti: accanto ai delitti di sangue (connotato tipico del crimine organizzato) si sono sviluppati i delitti di frode; ai tradizionali settori delle estorsioni, del traffico di stupefacenti, di armi e di tabacchi lavorati esteri e dello sfruttamento della prostituzione si sono aggiunti ed ampliati quelli legati all'immigrazione clandestina, al riciclaggio dei proventi del crimine e al loro reinvestimento nell'acquisizione di attività economiche e finanziarie lecite.

I gruppi stranieri che si sono progressivamente distinti per il compimento di azioni criminali sono:

- gli albanesi, operanti nell'immigrazione clandestina, nello sfruttamento della prostituzione, nei traffici di droga ed armi. L'articolazione organizzativa in bande assai mobili sul territorio ha poi consentito loro di compiere con estrema violenza numerose rapine in abitazioni;
- i nigeriani, attivi anch'essi nell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento della prostituzione, con tendenza a reinvestire i profitti nel traffico di stupefacenti (occultati a bordo di navi o all'interno di ovuli ingeriti da corrieri);
- la criminalità cinese che, pur scarsamente visibile, utilizza metodi operativi efferati, soprattutto negli illeciti compiuti ai danni di connazionali: in primo piano il traffico di immigrati, strettamente connesso allo sfruttamento della manodopera in nero (a titolo esemplificativo, si pensi che il solo filone dei traffici di persone dalla Cina ha comportato, nel distretto di Trieste, l'esecuzione e la traduzione di 18.000 intercettazioni telefoniche);