

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 447**

## **ATTO DEL GOVERNO**

### **SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004-2006

*(Parere ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)*

---

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 19 gennaio 2005)**

---

# Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006

## Introduzione e sintesi delle principali azioni programmatiche

### Indice

Introduzione

Riepilogo delle principali azioni programmate

Il punto sulla presenza straniera in Italia

Cap: I) Le politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano

Cap II) Le politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e gli stranieri nel sistema giudiziario

Cap III) Le azioni e gli interventi a livello internazionale

Cap IV) Le politiche di integrazione

Cap V) Richiedenti asilo e rifugiati

## Introduzione

La programmazione delle misure di politica dell'immigrazione per il 2004-2006 ha come obiettivo primario di dare piena applicazione al Testo Unico sull'immigrazione come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n.189.

Le innovazioni della legge modificano innanzitutto le condizioni per l'ingresso dei lavoratori extracomunitari, subordinato all'esistenza di un precontratto già firmato e alla garanzia di un idoneo alloggio per l'extracomunitario, nonché del pagamento delle spese di rientro nel paese di origine. Realizzano una notevole semplificazione amministrativa, soprattutto tramite l'istituzione dello Sportello unico per l'immigrazione, e perseguono una politica più rigorosa di controllo degli ingressi e di espulsione di chi non ha titolo a rimanere in Italia.

Tali innovazioni si inseriscono in maniera coerente in una più ampia tendenza a livello europeo. E' in corso infatti un processo di maturazione delle politiche dei vari paesi europei e dell'Unione europea stessa che portano verso una maggiore convergenza sul contrasto dell'immigrazione clandestina e delle richieste pretestuose di asilo, ma anche al rafforzamento delle politiche di integrazione con un ruolo crescente attribuito all'apprendimento della lingua e delle regole di convivenza a livello nazionale. A questo doppio binario il Governo italiano, durante la Presidenza di turno dell'U.E., ha proposto di aggiungere un sistema europeo di quote privilegiate per l'immigrazione legale per lavoro, analogo a quello già esistente nel nostro paese. Ciò permetterebbe di sviluppare un sistema di incentivi alla collaborazione nel contenimento dei flussi clandestini da parte dei paesi di provenienza. Questa è una delle principali proposte con le quali l'Italia si è inserita nel dibattito sulla costruzione della politica comune europea sull'immigrazione e l'asilo.

Il cuore dell'approccio italiano all'immigrazione è concentrato nelle politiche per il lavoro, al fine di assicurare l'equivalenza tra ingresso nel territorio dello Stato e lavoro legale, basata su di un corretto rapporto con il datore di lavoro e con lo Stato, che includa il versamento di imposte e contributi sociali, la disponibilità di un alloggio adeguato, una idonea formazione professionale e l'opportunità di una piena integrazione nella società italiana. Il "contratto di soggiorno" assicura che all'ingresso in Italia per motivi di lavoro corrisponda realmente lo svolgimento di un lavoro legale, strumento chiave di integrazione. La lotta all'economia sommersa e alla presenza irregolare o clandestina sul territorio nazionale si articola in varie fasi. Conseguita l'emersione del lavoro sommerso già esistente tramite la regolarizzazione, viene introdotta la regolamentazione dei nuovi ingressi tramite il contratto di soggiorno e le iniziative di formazione-lavoro all'estero prima della partenza (lingua e formazione professionale). Queste politiche sono completate da misure più incisive per il controllo delle frontiere e tramite l'identificazione, il trattenimento e l'espulsione dei clandestini.

La programmazione dei flussi d'ingresso deve svilupparsi in maniera coerente con la capacità di accoglienza e di inserimento nella società italiana, non solo nel mercato del lavoro ma anche nelle comunità locali, in un quadro di compatibilità con le condizioni alloggiative e dei servizi sociali. Un ruolo crescente deve essere svolto dalla formazione nei paesi di origine degli stranieri extracomunitari candidati all'emigrazione, per aumentare fin dall'inizio le possibilità di integrazione e migliorare la professionalità degli immigrati che arrivano in Italia. Occorre inoltre considerare che l'adesione di dieci nuovi paesi all'Unione Europea ha modificato le regole di accesso al mercato del lavoro italiano per un numero rilevante di lavoratori stranieri che fino ad ora erano rientrati nella regolazione degli extracomunitari. L'impatto non dovrebbe essere particolarmente forte, ma continuerà ad essere monitorato e valutato nel definire gli ulteriori sviluppi della programmazione dei flussi.

L'intensificazione delle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina riveste carattere prioritario. Verrà ulteriormente accresciuta la proiezione internazionale delle politiche migratorie con la conclusione di nuovi accordi di riammissione, l'ulteriore sviluppo della cooperazione con gli stati di transito e di provenienza dell'immigrazione e l'uso di quote privilegiate, che rappresentano un importante strumento di politica internazionale, necessario per incentivare e premiare la collaborazione da parte degli stati da cui provengono forti flussi migratori. La nuova legge permetterà comunque anche di penalizzare nell'allocazione delle quote i paesi che non forniranno adeguata collaborazione. Inoltre la cooperazione allo sviluppo italiana contribuirà a stabilizzare i paesi di origine dei flussi, attenuando la propensione ad emigrare.

La recente forte crescita conosciuta dalla popolazione straniera in Italia pone necessariamente al centro dell'attenzione del governo le politiche dell'integrazione, integrazione che inizia con l'inserimento del mondo del lavoro ma che richiede anche ulteriori azioni nel settore dell'istruzione, dell'apprendimento dell'italiano, della salute, della famiglia, della casa, della mediazione culturale, anche attraverso organismi diffusi a livello provinciale come i consigli territoriali per l'immigrazione.

La legge 189/2002 ha già permesso di raggiungere alcuni risultati positivi, sebbene fino all'approvazione del regolamento di attuazione della legge non potrà essere considerata pienamente operativa. L'applicazione delle nuove misure introdotte dalla legge 189/2002, insieme all'applicazione più rigorosa di alcune disposizioni già previste dal TU sull'immigrazione, ha permesso di aumentare l'efficacia del controllo delle frontiere e del territorio e di ridurre la pressione sull'Italia. Sono diminuiti gli sbarchi di immigrati clandestini sulle coste italiane (-39,6% nel 2003 rispetto al 2002). Gli sbarchi in Puglia e in Calabria sono quasi completamente cessati mentre permangono ancora in Sicilia, sia pure in misura più ridotta. L'incidenza percentuale di coloro che hanno effettivamente lasciato il territorio nazionale è aumentata (nel 2003 il 61,5% degli stranieri rintracciati in condizioni irregolari è stato respinto, espulso con accompagnamento alla frontiera o riammesso nel paese da cui proveniva, contro il 52,7% nel 2000). Il grado di efficacia dei Centri di Permanenza Temporanea è aumentato, anche grazie all'allungamento del periodo massimo di trattenimento; nel 2003 la percentuale dei rimpatri sul numero di stranieri transitati nei centri ha raggiunto il 50,6% (rispetto al 29,6% del 2001).

Questo documento propone una analisi ed una programmazione delle politiche più importanti relative all'immigrazione e alla presenza degli stranieri in Italia. Singoli capitoli vengono dedicati alle politiche del lavoro e alle linee generali per la definizione dei flussi, alle politiche di contrasto dell'immigrazione illegale, alle azioni e gli interventi a livello internazionale, alle politiche di integrazione e infine a quelle dell'asilo.

## Riepilogo delle principali azioni programmate

### Obiettivi relativi al lavoro degli stranieri e alle linee generali per la definizione dei flussi

- Raccogliere, attraverso lo Sportello unico informatizzato per l'immigrazione, tutte le informazioni relative agli ingressi per lavoro e alle caratteristiche del rapporto lavorativo, al fine di promuovere un più sistematico monitoraggio, anche in vista della programmazione dei futuri flussi di ingresso.
- Programmare i flussi tenendo conto in primo luogo della situazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo, in secondo luogo dell'offerta proveniente dai paesi comunitari di nuova adesione, in terzo luogo dell'offerta dei lavoratori provenienti da paesi non comunitari che hanno stipulato con l'Italia accordi che prevedono quote privilegiate di ammissione e, infine, dell'offerta dei lavoratori non comunitari per i cui paesi di origine non sono previste quote preferenziali.
- Promuovere un'attività di rilevazione e di indagine sulle prospettive di fabbisogno lavorativo, sulla capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale e sulle capacità di integrazione della società italiana. Tale attività si baserà su un più stretto raccordo, in opportune sedi che saranno predisposte, con regioni, enti locali ed associazioni di categoria.
- Sviluppare e favorire ulteriormente le disposizioni previste dall'art. 23 del D. Lgs. n. 286/1998 relative ai titoli di prelazione; aprire una nuova fase nella quale valorizzare maggiormente il ruolo della formazione nei paesi di origine dei lavoratori che intendono fare ingresso nel nostro paese: programmare attività di formazione e istruzione da svolgersi nei paesi d'origine per l'apprendimento di base della lingua italiana e il conseguimento di specifiche abilità professionali.
- Intraprendere un'azione di monitoraggio dell'attività formativa, dei suoi risultati in termini di inserimento occupazionale e dei connessi processi di integrazione.
- Monitorare i flussi di ingresso nel territorio dello Stato dei cittadini dei nuovi dieci paesi membri dell'Unione europea per motivi di lavoro subordinato, in applicazione del regime transitorio adottato dall'Italia, verificandone l'incidenza rispetto agli effetti del regime di libera circolazione degli stessi cittadini per motivi diversi dal lavoro subordinato. Si terranno a questo proposito in particolare considerazione anche gli scenari relativi all'evoluzione del potenziale migratorio dei paesi di nuova adesione, analizzando le prospettive demografiche di queste aree, i fattori di natura economica, le prospettive di crescita e le condizioni del mercato del lavoro dei paesi di origine rispetto a quelli di destinazione.
- Favorire in via preferenziale l'accesso al mercato del lavoro dei cittadini provenienti dai paesi di nuova adesione, utilizzando anche il permesso per lavoro pluristagionale.
- Valorizzare l'opzione, già sperimentata con successo, di destinare una parte di ingressi per lavoro subordinato a lavoratori con qualifica di dirigente o comunque a personale altamente qualificato per soddisfare il fabbisogno di manodopera straniera con elevata professionalità.
- Favorire l'imprenditoria immigrata: prevedere corsi di formazione e di orientamento; promuovere iniziative di diffusione delle buone pratiche; dare ampia diffusione a tutte le informazioni concernenti l'avvio di un'attività imprenditoriale e alle leggi di settore che prevedono agevolazioni finanziarie; favorire l'accesso al credito finanziario e semplificare i procedimenti amministrativi.
- Implementare gli accordi bilaterali in materia di lavoro già sottoscritti e rivederli alla luce delle nuove disposizioni di legge. La collaborazione con i governi dei paesi da cui provengono i flussi è, sotto il profilo strategico, fondamentale e decisiva per arginare

l'afflusso di clandestini. La concessione di quote privilegiate di ingresso o di adeguate contropartite in favore di Paesi che collaborano, rappresentano strumenti di importanza fondamentale.

- Promuovere nuovi accordi con tutti i paesi interessati da flussi migratori in Italia, al fine di rispondere con tempestività alle necessità di manodopera del nostro mercato interno e di favorire così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
- Prevenire l'immigrazione clandestina, anche attraverso la stipula di nuovi accordi bilaterali. Intensificare l'attività di contrasto al lavoro nero e all'illegalità del soggiorno.
- Concorrere alla conclusione del procedimento di regolarizzazione e continuare il monitoraggio della regolarità del soggiorno anche attraverso l'intensificazione dell'attività ispettiva.
- Mandare a regime le nuove forme di coordinamento previste dalla legge 189 del 2002 con l'attivazione del Comitato dei Ministri e del relativo gruppo tecnico di supporto.
- Raggiungere la gestione completamente informatizzata delle procedure di ingresso e del monitoraggio dell'andamento dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari

#### **Obiettivi relativi alle politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale**

- Proseguire ed intensificare le azioni di monitoraggio e contrasto dell'immigrazione clandestina, attribuendo alle stesse carattere prioritario, tramite la conclusione di nuovi accordi di riammissione e il rafforzamento della cooperazione bilaterale e multilaterale con i paesi di transito e di origine.
- Valorizzare l'uso delle quote privilegiate come strumento di gestione dei flussi.
- Perseguire il contrasto coordinato in mare dell'immigrazione clandestina tramite la Polizia del Mare, la Marina Militare, la Guardia di Finanza e le Capitanerie di Porto.
- Istituire una sala di coordinamento operativo contro l'immigrazione clandestina via mare; che il Dipartimento di P.S. del Ministero dell'Interno intende predisporre avvalendosi della rete informatica nazionale collegante i vari dicasteri, enti e comandi interessati. Il progetto andrà ad interconnettersi con i sistemi di controllo già attivati da parte di altre specialità di Polizia e che concorreranno al costante monitoraggio della aree interessate dagli interventi di prevenzione e contrasto.
- Migliorare la funzionalità e le prestazioni dei Centri di Permanenza Temporanea, realizzare almeno sei nuovi centri di trattenimento e aumentare il numero di posti disponibili nei centri di trattenimento.
- Completare ed ampliare il numero di posti disponibili nei Centri di identificazione. Completare la rete nazionale dei servizi di accoglienza alle frontiere e perfezionare il monitoraggio dell'attività e delle problematiche affrontate.
- Intensificare la lotta contro le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani e sfruttano l'immigrazione clandestina.
- Intensificare i controlli alle frontiere e l'attività volta al respingimento degli immigrati intercettati.
- Proseguire nelle attività volte al rimpatrio dei clandestini.
- Concorrere agli ulteriori sviluppi della Politica comune europea sull'immigrazione, in particolare nell'Organo Comune degli esperti di frontiera, negli istituendi centri di coordinamento e nella futura Agenzia europea per le frontiere.
- Monitorare la particolare forma di irregolarità rappresentata dagli Overstayers e programmare ulteriori specifici interventi di contrasto.
- Completare la procedura di regolarizzazione, monitorare e valutarne i risultati e l'impatto.
- Realizzare il coordinamento tra archivi e sistemi informatici relativi all'immigrazione
- Promuovere incontri e campagne di informazione, anche nei paesi di provenienza, organizzare corsi di formazione degli operatori impegnati nella lotta alla "tratta". Prolungare

le iniziative del Progetto Prevenzione Tratta e del Progetto Nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel paese di origine delle vittime della "tratta". Intensificare l'attività di monitoraggio dei programmi e delle azioni di sistema avviati; creare, in modo sistematico, occasioni di confronto con la Magistratura e le forze di polizia che operano sia in Italia che all'estero; prospettare possibilità di integrazione tra le fonti di finanziamento nazionali ed europee; intensificare la collaborazione con i Paesi di origine e non soltanto per promuovere campagne di informazione sui rischi connessi con la "tratta" e l'immigrazione non controllata, ma anche per promuovere interventi di sviluppo locale in grado di incidere sulle cause di questo fenomeno criminoso.

- Perseguire il superamento delle barriere linguistiche nel sistema penitenziario tramite: 1. l'utilizzo della figura del mediatore culturale nelle strutture carcerarie, soprattutto nel settore nuovi giunti e nell'area pedagogica trattamentale, per coadiuvare gli operatori penitenziari, sveltire le procedure burocratiche e facilitare da parte dei detenuti la comprensione delle leggi e delle regole di contesto; 2. l'attivazione di corsi di lingua italiana per i detenuti stranieri.
- Sostenere le politiche del lavoro nell'ambito del sistema penitenziario tramite: 1. l'attivazione di corsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo degli stranieri (cd. formazione rientro) sia nel paese d'origine che in Italia; 2. l'incremento dei rapporti con i soggetti del territorio per ipotizzare per i detenuti stranieri percorsi lavorativi adeguati e attività trattamentali esterne al carcere. Più in generale, le politiche del lavoro per i detenuti immigrati devono infatti essere pensate e realizzate congiuntamente alle strategie dirette a favorire il loro reinserimento sociale.
- Potenziare, nell'ambito dei Servizi Minorili della Giustizia, i servizi di mediazione culturale, promuovere una alfabetizzazione veloce, l'attivazione di percorsi di educazione non scolastici nel senso classico per fornire competenze immediatamente fruibili ed esportabili nel contesto extrapenale e sostenere l'elaborazione di progetti alternativi alla detenzione per i minorenni stranieri.

### **Obiettivi riguardanti l'azione a livello internazionale**

- Nell'ambito dell'Unione Europea il prossimo triennio dovrebbe vedere lo sviluppo delle iniziative promosse negli ultimi anni ed in tale prospettiva l'Italia si adopererà per raggiungere i seguenti obiettivi: realizzazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere, imperniato sulla costituenda Agenzia e nelle more, sull'attività dell'Organo comune di esperti di frontiera e della rete dei Centri già istituiti e di quelli in via di realizzazione; implementazione del piano di azione per la lotta all'immigrazione clandestina e del piano di azione per la lotta all'immigrazione clandestina via mare anche con la realizzazione di progetti di pattugliamento congiunto; sviluppo della politica europea in materia di rimpatri; realizzazione della rete degli ufficiali di collegamento per l'immigrazione; aumento delle risorse comunitarie disponibili in materia migratoria; piena integrazione delle tematiche migratorie nelle relazioni esterne dell'Unione e rafforzamento della collaborazione con i Paesi terzi; sviluppo di una politica europea in tema di immigrazione legale ed accoglienza dei migranti regolari, meccanismi di ingresso per quote a rilevanza europea (come proposto dalla Presidenza italiana); realizzazione di un sistema comune di asilo europeo.
- Sul piano bilaterale, l'Italia intende adoperarsi per rafforzare la collaborazione esistente in tema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina e del traffico degli esseri umani, estendendo ulteriormente la rete degli accordi di riammissione con i Paesi di origine e transito di flussi migratori, in particolare area Balcanica e Mediterranea e la rete degli accordi di collaborazione tra le forze di polizia.

- Verrà dato ampio spazio all'illustrazione dei percorsi di ingresso regolari previsti dalla nostra normativa e sarà valorizzata la concessione delle quote riservate previste nel Decreto Flussi, strumento indispensabile per incentivare la collaborazione degli Stati beneficiari, che contrastano l'immigrazione clandestina. In tale contesto, ai fini della piena utilizzazione delle quote assume una grande importanza il meccanismo previsto dalla Legge 189/2002, relativo al diritto di prelazione accordato a coloro che frequentano, nei Paesi di origine, specifici corsi di formazione professionale ed istruzione. Parallelamente, verrà esaminata la possibilità di concludere accordi sul lavoro stagionale o, più in generale, di collaborazione in materia di lavoro.
- L'Italia intende inoltre continuare a promuovere interventi di cooperazione, mirati a favorire lo sviluppo dei Paesi di origine dei flussi migratori, anche al fine di assicurare una gestione ordinata degli stessi.
- Sul piano multilaterale, l'obiettivo da raggiungere è la piena applicazione dei Protocolli relativi al traffico illecito dei migranti ed alla tratta di esseri umani annessi alla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale. Una specifica azione di sensibilizzazione a livello diplomatico continuerà ad essere condotta dall'Italia sul fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare, ed in particolare sulla necessità del rispetto da parte di ciascuno Stato rivierasco della normativa internazionale sulla sicurezza delle navigazione e sulla salvaguardia della vita umana in mare.
- Per quanto concerne le attività previste in materia di visti, si procederà all'aggiornamento della normativa vigente, alla luce delle modifiche introdotte dalla Legge n.189/2002 e dal relativo Regolamento di attuazione. Una particolare attenzione verrà dedicata al miglioramento dei servizi resi al pubblico da parte delle Sedi consolari.

#### **Obiettivi relativi alle politiche di integrazione**

- Dare ulteriore impulso alle misure di integrazione connesse con le nuove regolarizzazioni. Le politiche sociali dovranno essere in grado di rispondere alle esigenze poste dai nuovi nuclei familiari di origine straniera.
- Diffondere le iniziative intraprese negli accordi di programma pluriennali già stipulati con alcune regioni per l'attivazione e la realizzazione di progetti rivolti all'alfabetizzazione e all'apprendimento della lingua e della cultura italiana su tutto il territorio nazionale e nei paesi di emigrazione, nel quadro di accordi bilaterali e della disposizioni normative offerte dall'articolo 19 "Titoli di prelazione" della Legge n. 189 del 30 luglio 2002, che ha modificato l'art. 23 del Testo Unico.
- Offrire soluzioni abitative agli stranieri regolarmente residenti, che hanno difficoltà di accesso a un alloggio, anche alternative all'edilizia residenziale pubblica; favorire la sinergia tra i diversi attori presenti sul territorio per l'attuazione di nuove soluzioni che si adattino alle problematiche locali specifiche.
- Promuovere politiche di integrazione specifiche rivolte alle seconde generazioni, nella consapevolezza che un ruolo fondamentale spetta all'istruzione e alla formazione, anche tenendo conto dell'esperienza di altri paesi di meno recente immigrazione.
- Continuare l'attività di supporto al Comitato Minori stranieri, sia per la gestione della banca dati delle informazioni utili a monitorare il fenomeno, sia per implementare il sistema di rete relativamente alle indagini familiari, in modo da ottenere nel più breve tempo possibile le informazioni circa la situazione familiare del minore. A tal fine sarà opportuno sottoscrivere accordi con le rappresentanze diplomatico-consolari dei paesi d'origine dei minori allo scopo di accelerare le procedure di identificazione e razionalizzare l'iter del riaffidamento del minore. Allo stesso tempo, si dovranno ampliare i programmi di rimpatrio assistito con accordi con i Paesi di provenienza e con le realtà associative presenti nei Paese di origine, per facilitare il reinserimento familiare e sociale dei minori una volta rimpatriati.



- Favorire l'attività di comunicazione e diffusione dell'informazione rivolta alla popolazione straniera, finalizzata ad una puntuale informazione su diritti e doveri in materia di immigrazione, anche attraverso la figura dei mediatori culturali.
- Attivare gli Sportelli unici per l'immigrazione.
- Realizzare reti interistituzionali e interfunzionali di risorse e competenze, a livello locale, che individuino stabilmente nei Consigli territoriali per l'immigrazione le sedi idonee ai fini: della collaborazione istituzionale ai vari livelli; della concertazione sociale tra i vari soggetti presenti sul territorio rispetto all'analisi dei bisogni e delle esigenze; della programmazione e realizzazione delle iniziative di integrazione sociale; delle necessarie azioni di monitoraggio.
- Promuovere e valorizzare le esperienze già in atto nelle scuole mettendo a sistema buone pratiche realizzate anche con il concorso delle associazioni degli immigrati, del volontariato, degli Enti Locali. Uno strumento di conoscenza della realtà nazionale sugli alunni stranieri a scuola sarà fornito da una ricerca nazionale promossa dal MIUR con il coordinamento scientifico di studiosi dell'Università.
- Promuovere e realizzare confronti con le strategie educative degli altri Paesi europei, incrementare lo scambio di pratiche, esperienze, metodi di lavoro tra scuole e insegnanti di altri paesi.
- Promuovere una scuola delle culture e dei diritti umani, radicata nel proprio territorio e in Europa, collocata in una cornice di valori universali.
- In materia sanitaria, migliorare l'assistenza sanitaria alle donne straniere in gravidanza e favorire la riduzione del ricorso all'I.V.G.; ridurre l'incidenza dell'HIV, delle malattie sessualmente trasmesse e della tubercolosi, tramite interventi di prevenzione mirati a questa fascia di popolazione; raggiungere coperture vaccinali della popolazione infantile immigrata pari a quella ottenuta per la popolazione italiana; erogare gli interventi di profilassi primaria alle categorie di lavoratori stranieri ove prevista per i lavoratori italiani, ridurre gli infortuni sul lavoro tra i lavoratori immigrati, tramite gli interventi previsti a tal fine per i lavoratori italiani.
- Istituire presso il Ministero delle pari opportunità dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica per attuare i principi europei recepiti con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n.215.
- Reingegnerizzare processi di concessione della cittadinanza con l'applicazione di nuove procedure informatiche e la progressiva riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti.

### **Obiettivi relativi alle politiche dell'asilo**

- Applicazione della legge n.189/2002 attraverso l'istituzione delle Commissioni territoriali, la costruzione dei centri di identificazione e definizione delle linee guida per l'indirizzo dei servizi di assistenza e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati che saranno finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- Armonizzazione della normativa nazionale a quella europea in applicazione dei Trattati dell'Unione Europea.
- Attuazione dell'articolo 10, comma 3, della Costituzione sul diritto di asilo attraverso una legge organica in materia che tenga conto dei principi di armonizzazione europea in via di elaborazione.

✶

## Il punto sulla presenza straniera in Italia

La presenza straniera in Italia ha continuato a crescere negli ultimi trent'anni, ora è possibile una rappresentazione più certa della sua dimensione e della sua composizione, anche grazie alla regolarizzazione avviata nel novembre del 2002 (legge 30 luglio 2002, n.189 e Decreto-legge 9 settembre 2002, n.195, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2002, n.222).

Al 31 dicembre 2003 il numero di permessi di soggiorno validi era di 2.193.999, pari al 3,8% della popolazione residente in Italia, cifra che supera il 4% se si tiene conto dei minori registrati sul permesso dei genitori ma non contati separatamente.

La presenza straniera in Italia non è radicalmente diversa da quella del resto dell'Europa, come poteva essere ancora dieci anni fa; il 4% italiano deve essere messo a confronto con un 5,2% di media europea del 2000 (anche se tale livello da allora è già aumentato in maniera sensibile). Gli stranieri rappresentano in Italia il 3% della popolazione scolastica (oltre 230.000 bambini stranieri nelle scuole italiane nel 2002-2003, contro meno di centomila appena quattro anni fa) e il 4,8% delle nascite, mentre il 7,1% dei matrimoni coinvolge almeno uno straniero (oltre il 10% nel centro e nel nord-est). Nel mercato del lavoro rimane difficile stabilire quanti stranieri facciano parte della forza lavoro a causa del fenomeno del lavoro nero, ma dall'analisi dei dati INAIL risulta che l'11,5% delle nuove assunzioni del 2002 riguardavano immigrati.

Il panorama della presenza straniera in Italia è stato modificato molto chiaramente dai due provvedimenti di regolarizzazione avviati alla fine del 2002.

Questi provvedimenti hanno permesso l'emersione dal sommerso di diverse centinaia di migliaia di lavoratori. I risultati mostrano una forte correzione rispetto al passato dei nuovi flussi e della composizione delle comunità straniere in Italia, con una inversione del peso relativo dell'Africa a vantaggio dell'Europa del sud-est; gli stranieri provenienti dai tre paesi africani più presenti in Italia (Marocco, Tunisia e Senegal) rappresentavano il 31,3% della presenza straniera in Italia nel 1992, il 21,1% nel 2002 e solo l'11,3% delle domande di regolarizzazione nel 2002. Al contrario i tre principali paesi dell'Europa dell'est attori dell'emigrazione verso l'Italia (Albania, Romania e Polonia), passano dal 9,5% del 1992 al 22,5% del 2002, a cui si aggiungono il 33,2% delle domande di regolarizzazione. Il 58,7% delle domande viene dall'Europa, in particolare dal sud dell'Europa orientale (Paesi Balcanici e Ucraina). I dieci nuovi membri dell'UE hanno dato origine solo al 5,6% delle domande (quasi interamente attribuibili alla Polonia); i due paesi candidati all'adesione nel 2007 (Romania e Bulgaria), hanno dato luogo al 21,7% delle domande, mentre il 31,4% deriva dall'immigrazione da paesi europei privi di una rapida prospettiva di integrazione nell'UE: ucraini e moldavi e dal consistente aumento di bulgari, russi e macedoni. Più lontane sono l'adesione all'UE e l'integrazione economica e più forte diventa la pressione ad emigrare. Nella regolarizzazione sono quasi assenti i paesi di nuova adesione all'Unione europea, con l'eccezione della Polonia, a riprova del debole impulso migratorio di questi paesi.

La comunità marocchina perde per la prima volta dall'inizio degli anni novanta il ruolo di maggiore comunità straniera in Italia, a vantaggio di quella rumena (239.426 permessi di soggiorno al 31-12-2003) e di quella Albanese (233.616 permessi), a suggellare il continuo cambiamento dei cicli migratori nazionali che vedono nuovi paesi sostituirsi costantemente ai precedenti nel cedere popolazione all'Italia. L'Ucraina è la maggiore sorpresa, dato che sale dal 27° posto del 2002 (con 14.035 permessi) al quarto posto a fine 2003 (con 112.802 permessi), rivelandosi la seconda patria di origine dei lavoratori stranieri immigrati regolarizzati, superata solo dalla vicina Romania.

Permessi di soggiorno: le prime venti nazionalità 2001-2003

	31/12/2001		31/12/2002		31/12/2003	Var % 2001-2003
<b>Totale</b>	<b>1.362.630</b>	<b>Totale</b>	<b>1.512.324</b>	<b>Totale</b>	<b>2.193.999</b>	<b>61,0</b>
Marocco	158.094	Marocco	172.834	Romania	239.426	217,6
Albania	144.120	Albania	168.963	Albania	233.616	118,7
Romania	75.377	Romania	95.834	Marocco	227.940	44,2
Filippine	64.215	Filippine	65.257	Ucraina	112.802	703,5
Cina	56.566	Cina popolare	62.123	Cina	100.109	77,0
Tunisia	46.494	Tunisia	51.384	Filippine	73.847	15,0
Usa	43.650	USA	47.645	Polonia	65.847	114,8
Yugoslavia	36.614	Jugoslavia	39.799	Tunisia	60.572	30,3
Germania	35.888	Germania	37.667	USA	48.286	10,6
Senegal	34.811	Senegal	36.310	Senegal	47.762	37,2
Sri Lanka	34.464	Sri Lanka	35.077	India	47.170	57,9
Polonia	30.658	Polonia	34.080	Perù	46.964	58,5
India	29.873	India	31.115	Ecuador	45.859	355,2
Perù	29.627	Perù	29.861	Serbia-Montenegro	45.302	23,7
Egitto	26.166	Egitto	26.846	Egitto	44.798	71,2
Francia	25.880	Francia	26.060	Sri Lanka	41.539	20,5
Regno Unito	23.617	Macedonia	24.138	Germania	37.159	3,5
Macedonia	23.142	Regno Unito	22.061	Moldavia	36.361	734,7
Bangladesh	20.127	Bangladesh	21.163	Macedonia	33.656	45,4
Brasile	18.776	Spagna	20.986	Bangladesh	32.391	60,9

Fonte: Ministero dell'interno

Saldo migratorio con l'estero e percentuale di popolazione straniera nei paesi dell'Unione europea

PAESI	Saldo migratorio (per 1000)		Popolazione straniera (per 100)	
	1960-1964	2001	1960	2000
<b>Ue 15</b>	<b>0,6</b>	<b>3,1 (a)</b>	<b>4,1</b>	<b>5,2</b>
<b>Italia</b>	<b>-1,8</b>	<b>2,2</b>	<b>....</b>	<b>2,5</b>
Austria	0,1	2,2 (a)	....	9,3
Belgio	1,5	3,2 (a)	8,9	8,3
Danimarca	0,2	2,3	2,9	4,8
Finlandia	-2,5	1,2	0,4	1,7
Francia	6,5	1,0 (b)	6,3	5,6
Germania	2,2	3,2 (a)	6,1	8,9
Grecia	-4,9	3,3 (a)	2,2	....
Irlanda	-7,4	7,8 (a)	2,3	3,1
Lussemburgo	6,5	7,5 (a)	28,7	36,6
Paesi Bassi	0,3	3,1 (b)	4,3	4,1
Portogallo	-8,7	6,3 (b)	1,0	1,2
Regno Unito	1,1	2,6 (a)	4,3	4,2
Spagna	-3,5	5,8 (a)	1,0	2,7
Svezia	1,4	3,2	5,3	5,5

Fonte: Eurostat

(a) Stima

(b) Provvisorio

Permessi di soggiorno al 1° gennaio per cittadinanza. Paesi a forte pressione migratoria – Anni 1992 e 2002 (valori assoluti e percentuali)

Cittadinanze (PFPM)	Permessi di soggiorno in complesso					Permessi di soggiorno concessi a maggiorenni		
	Numero	Composizione percentuale	di cui:		di cui: concessi per motivi di famiglia (per 100)	di cui: concessi a persone di 45 anni e oltre (per 100)		di cui: concessi a coniugati (per 100) uomini e donne
			concessi a donne (per 100)	lavoro (per 100)		concessi a persone di 45 anni e oltre (per 100)	donne	
1992								
Marocco	83.292	17,5	9,8	93,2	3,8	7,7	39,1	5,2
Tunisia	41.547	8,7	9,0	88,6	3,9	2,4	20,1	4,4
Filippine	36.316	7,6	67,2	87,1	5,5	10,8	45,9	27,9
Albania	24.886	5,2	14,1	69,8	3,9	4,4	29,6	9,0
Senegal	24.194	5,1	2,9	96,4	0,6	3,2	46,0	1,3
Cina	15.776	3,3	39,8	83,6	12,4	8,7	65,8	27,3
Polonia	12.139	2,6	55,7	59,5	13,9	15,8	41,1	21,7
Sri Lanka	12.114	2,6	31,0	85,3	10,5	6,8	49,8	20,3
India	9.918	2,1	43,0	49,2	4,3	13,4	24,2	5,9
Romania	8.250	1,7	58,0	25,1	22,9	14,7	51,3	30,2
Pakistan	6.983	1,5	3,6	95,1	1,4	6,6	63,1	2,2
Perù	5.022	1,1	63,7	66,5	11,3	12,0	27,5	16,6
Altri Pfp	194.510	41,0	44,4	64,8	13,7	13,7	40,4	18,2
<b>Totale Pfp</b>	<b>474.947</b>	<b>100,0</b>	<b>32,9</b>	<b>75,9</b>	<b>8,9</b>	<b>10,0</b>	<b>39,7</b>	<b>14,2</b>
2002								
Marocco	167.889	13,7	32,2	68,4	30,4	15,8	57,7	23,8
Albania	159.317	13,0	38,8	57,5	35,4	16,9	64,0	30,9
Romania	82.985	6,8	51,8	63,9	28,7	11,8	59,5	32,4
Filippine	67.711	5,5	65,2	79,9	13,5	25,4	58,2	35,0
Cina	62.146	5,1	46,8	68,4	29,6	13,4	62,4	31,4
Tunisia	53.356	4,3	24,0	73,0	26,0	8,2	53,0	19,9
Sri Lanka	38.763	3,2	43,7	66,3	30,0	19,4	68,9	34,4
Senegal	37.806	3,1	8,8	91,7	7,5	15,0	59,4	6,8
Polonia	32.889	2,7	72,1	51,8	33,3	17,3	47,1	34,0
India	32.507	2,6	38,7	51,7	27,8	18,1	48,9	20,4
Perù	31.739	2,6	66,4	71,9	23,7	20,9	41,1	25,7
Pakistan	19.985	1,6	17,2	76,0	22,3	12,6	56,9	13,9
Altri Pfp	442.291	36,0	50,8	54,0	31,4	16,1	52,0	28,1
<b>Totale Pfp</b>	<b>1.229.384</b>	<b>100,0</b>	<b>44,8</b>	<b>62,3</b>	<b>29,1</b>	<b>16,1</b>	<b>56,1</b>	<b>27,6</b>

Fonte: Elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

Popolazione straniera regolarmente presente in Italia al 1° gennaio per classe di età - Anni 1992 e 2002

CLASSI DI ETÀ	1992			2002		
	Numero	Composizione percentuale	di cui: donne (per 100)	Numero	Composizione percentuale	di cui: donne (per 100)
Fino a 17	76.400	10,8	48,8	327.500	19,2	47,5
18-24	102.901	14,6	39,0	184.088	10,8	51,8
25-29	153.900	21,8	35,1	241.250	14,1	51,8
30-34	123.070	17,4	35,6	276.535	16,2	45,2
35-39	79.159	11,2	37,0	233.415	13,7	41,3
40-44	47.881	6,8	43,4	156.534	9,2	41,5
45-49	29.876	4,2	48,0	97.195	5,7	43,9
50-54	23.031	3,3	48,0	58.095	3,4	51,1
55-59	17.163	2,4	49,8	36.604	2,1	55,6
60 e oltre	53.424	7,6	52,7	96.846	5,7	55,2
<b>Totale</b>	<b>706.805</b>	<b>100</b>	<b>40,7</b>	<b>1.708.062</b>	<b>100</b>	<b>47,3</b>

Fonte: Istat, Elaborazione su dati della rilevazione dei cittadini stranieri residenti e sui permessi di soggiorno

Per controllare e gestire consapevolmente il complesso fenomeno dell'immigrazione è necessario disporre di adeguati strumenti di conoscenza e di monitoraggio, procedendo all'interscambio dei dati posseduti dalle diverse Amministrazioni. Per poter assumere decisioni consapevoli è necessario disporre continuamente di informazioni complete, aggiornate e affidabili, ottenute incrociando i dati detenuti da tutte le amministrazioni rilevanti.

Le Amministrazioni con competenze in materia migratoria, per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, possiedono ciascuna sistemi informativi che memorizzano e gestiscono informazioni sugli stranieri regolari, fotografando i diversi eventi della loro vita (ingresso nel territorio italiano, soggiorno, uscita e rimpatrio), scanditi dall'interazione con le diverse Autorità preposte al rilascio di permessi e autorizzazioni o all'erogazione di servizi pubblici.

Ne consegue che le informazioni esistenti, provenendo da fonti diverse, sono quanto mai frammentate e non consentono di avere una visione globale del fenomeno e delle sue tendenze, che è presupposto fondamentale per poterlo governare.

L'integrazione delle varie fonti di informazione consentirebbe, pertanto, di operare un'implicita integrazione dei dati presenti in ciascun sistema informativo, oltre che una loro validazione incrociata.

E' quindi un'esigenza primaria raggiungere l'interconnessione telematica dei sistemi informativi esistenti, e l'interscambio dei dati – su cui, comunque, ciascuna Amministrazione manterrà la propria titolarità e responsabilità – attraverso la realizzazione degli archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Sia il Testo Unico di cui al Decreto Legislativo n. 286/98, che la legge di modifica n.189/02, assegnano un ruolo centrale alla gestione informatizzata dei procedimenti connessi con la gestione del percorso migratorio: dalla richiesta di visto, all'ingresso nel territorio dello Stato, dal soggiorno nei suoi diversi aspetti (iscrizione anagrafica, lavoro, erogazione di servizi), all'uscita (rimpatrio volontario o espulsione).

L'insistenza normativa sull'informatizzazione dei procedimenti va sicuramente nella direzione della modernizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le ICT (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), stanno determinando una rivoluzione nella cultura organizzativa dell'amministrazione italiana, avvicinandola gradualmente a quella delle più avanzate democrazie occidentali.

In tale scenario, la costituzione di una banca dati unica o, in alternativa, l'interconnessione tra i diversi archivi informatizzati, appare una necessaria preconditione per migliorare l'efficienza dei processi decisionali e operativi nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio.

L'istituzione in ogni provincia, presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo, di uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento di assunzione dei lavoratori stranieri, postula la necessaria interconnessione degli archivi di pertinenza di ciascuna amministrazione coinvolta nel procedimento al fine dello scambio di informazioni in via telematica.

Gli adempimenti di competenza dello sportello unico, per esplicita previsione normativa, devono necessariamente essere supportati da un sistema informativo in materia di ingresso, soggiorno e uscita degli stranieri extracomunitari.

Tale sistema informativo dovrà consentire il costante monitoraggio dei soggetti che compiono attività, della tipologia di tali attività, della data delle operazioni svolte, nonché lo svolgimento delle funzioni di acquisizione, certificazione e misura dei dati e dei documenti memorizzati.

In tal senso si sono indirizzate le scelte compiute nella predisposizione del regolamento, di cui all'art. 34, comma 2, della legge n.189/02, per la razionalizzazione dell'impiego della telematica nelle comunicazioni tra le amministrazioni pubbliche e l'attuazione della massima interconnessione tra gli archivi esistenti o in via di realizzazione.

## **Cap: I) Le politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano**

### **1.1) I nuovi meccanismi d'ingresso per lavoro, lo sportello unico e il contratto di soggiorno**

La legge n. 189/2002 ha profondamente innovato le procedure di ingresso per motivi di lavoro dei cittadini non comunitari sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello sostanziale.

Per quanto concerne l'aspetto organizzativo, la legge prevede l'istituzione, presso ogni Prefettura - UTG, dello Sportello unico per l'immigrazione. Tale struttura unitaria, composta dai rappresentanti della Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo, della Direzione provinciale del lavoro e della Questura, garantirà il coordinato espletamento delle attività di rispettiva spettanza, finora svolte separatamente. Gli Sportelli unici, una volta costituiti secondo i criteri e con le modalità definite dal regolamento d'attuazione in corso di emanazione, riceveranno le domande di nulla-osta al lavoro riferite ai lavoratori non comunitari e procederanno alla loro evasione. Dopo il rilascio del nulla-osta e ottenuto il conseguente visto d'ingresso dalla rappresentanza diplomatica, lo straniero è tenuto a presentarsi, entro otto giorni dall'ingresso, allo Sportello unico per la sottoscrizione del contratto di soggiorno per lavoro. Tale adempimento, assieme al rilevamento fotodattiloscopico, è condizione indispensabile per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato da parte della Questura.

Lo Sportello unico potrà consentire non solo la semplificazione, ma anche la razionalizzazione delle operazioni di rilevazione dei permessi di soggiorno per lavoro effettivamente rilasciati in rapporto ai preliminari nulla-osta emessi. Infatti, diversamente dal sistema attuale, sarà un medesimo ufficio - lo sportello unico per l'immigrazione - a rilasciare il nulla-osta al lavoro e a prendere atto dell'effettivo ingresso del lavoratore straniero. Infine lo Sportello unico, presso cui rimane depositato il contratto di soggiorno per lavoro sottoscritto dal lavoratore straniero ai fini dell'ottenimento del corrispondente permesso di soggiorno, è destinatario della comunicazione di ogni variazione del rapporto di lavoro subordinato che il datore ha l'obbligo di effettuare. Lo Sportello unico, perciò, concentrerà un complesso di dati e notizie sinora distribuiti tra uffici diversi. Ciò faciliterà il monitoraggio degli effettivi ingressi per lavoro subordinato e dello svolgimento del rapporto lavorativo. Sarà così più agevole avere a disposizione elementi conoscitivi sicuramente utili anche in vista della programmazione dei futuri flussi di ingresso.

Lo Sportello unico sarà integrato in un sistema informativo più ampio, di cui fanno parte anche INPS, INAIL e S.I.L e vi convergeranno tutti i sistemi informatizzati relativi alla gestione dei flussi migratori. Questi soggetti, collegati in rete, raccoglieranno le informazioni e i dati relativi al percorso del lavoratore che fa ingresso nel Paese. L'innovazione rappresentata dallo sportello unico per l'immigrazione necessita, per la sua piena attuazione, del supporto delle moderne tecnologie per la reingegnerizzazione dei processi, che accresca l'efficacia, l'efficienza e la speditezza dell'azione amministrativa, migliorando il rapporto cittadino/amministrazione.

In effetti, la legge 189/02 (e il regolamento ex art. 34, comma 2, in corso di emanazione) prevede la razionalizzazione dell'impiego della telematica nelle comunicazioni tra le amministrazioni pubbliche, la massima interconnessione tra gli archivi già realizzati o in via di realizzazione presso le amministrazioni pubbliche e la riorganizzazione degli archivi esistenti per la gestione del fenomeno migratorio. L'interconnessione tra gli archivi, prevista dalla legge 189/02, si baserà, ai sensi del Regolamento telematico, su un sistema informativo unitario in materia di ingresso, soggiorno e uscita, che avrà come fulcro gli archivi automatizzati relativi a immigrazione e asilo, da istituire presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

In tale sistema affluiranno le informazioni degli archivi e dei sistemi informativi in materia di immigrazione e asilo delle singole Amministrazioni che ne faranno parte. Il sistema informativo unitario è pertanto indispensabile per l'attuazione dei procedimenti previsti dal Testo Unico sull'immigrazione e dal relativo regolamento, anche a supporto degli adempimenti dello

Sportello unico per l'immigrazione.

Sotto l'aspetto sostanziale, la legge n. 189/2002 ha collegato l'ingresso del lavoratore straniero all'esistenza di una idonea proposta di contratto di lavoro. E' stata abrogata la norma previgente che consentiva anche il c.d. ingresso per inserimento nel mercato lavorativo. Per il conseguimento, cioè, di un'occupazione da ricercare dopo l'ingresso nel territorio nazionale, autorizzato dietro prestazione di garanzia da parte di un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante. La nuova disciplina consente l'ingresso per lavoro subordinato unicamente in presenza di una richiesta di assunzione proveniente da un datore di lavoro ben individuato e dotato dalla correlativa capacità occupazionale, cioè in grado di sostenere gli oneri retributivi e previdenziali derivanti dall'assunzione nell'ambito delle quote d'ingresso stabilite nel decreto flussi.

La legge 189/2002 ha prefigurato uno specifico tipo di contratto finalizzato all'instaurazione del rapporto di lavoro con il lavoratore subordinato straniero. E' il contratto di soggiorno per lavoro subordinato. In aggiunta ai normali elementi che costituiscono il contenuto essenziale del contratto di lavoro subordinato, il contratto di soggiorno per lavoro deve contenere due elementi ulteriori. L'art. 5 bis del TU - d.lgvo 286/1998, aggiunto dalla L. n. 189/2002, richiede che vi siano inclusi: a) l'impegno del datore di lavoro di garantire un'abitazione al lavoratore straniero che rientri nei parametri previsti per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; b) l'impegno del datore al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza.

Le disposizioni regolamentari di prossima emanazione fisseranno le modalità di assolvimento dei due specifici impegni che il datore di lavoro è tenuto ad accollarsi con apposite dichiarazioni inserite nella proposta di contratto da presentare insieme con la richiesta di assunzione.

Infine tra le innovazioni legislative più significative va annoverata la disposizione inserita nel TU - d.lgvo 286/1998 - dalla L. n. 189/2002 (art. 23), dedicata ai titoli di prelazione. La norma prevede che, anche ad iniziativa delle regioni e delle province autonome, possono essere programmate attività di formazione e d'istruzione da svolgersi nei paesi d'origine per promuovere l'apprendimento di base della lingua italiana, nonché il conseguimento di specifiche abilità professionali. I relativi programmi sono sottoposti alla preventiva approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. La legge attribuisce un titolo di preferenza ai partecipanti all'attività formativa ai fini dell'ingresso in Italia e del loro impiego nei settori produttivi di riferimento delle iniziative formative seguite.

Con il regolamento d'attuazione, in corso di emanazione, saranno valorizzate le previsioni della norma primaria e, per dare effettiva incisività alla preferenza accordata dalla legge, si prevederà che una percentuale delle quote annuali d'ingresso sia riservata ai partecipanti alle attività formative i quali, a tal fine, saranno iscritti in apposite liste tenute dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'entrata in vigore delle norme regolamentari d'attuazione ed il successivo espletamento dell'ulteriore attività d'implementazione, renderanno effettivamente operativo questo nuovo importante strumento. La sua appropriata utilizzazione farà sì che la programmazione annuale dei flussi, finora effettuata in termini solamente quantitativi, sia effettuabile anche sotto l'aspetto qualitativo. Infatti i programmi di formazione all'estero sono uno strumento che, con il coordinato apporto di vari soggetti pubblici e privati, consentirà il più agevole collegamento tra fabbisogno di manodopera e forza lavoro dotata delle appropriate competenze professionali da destinare al suo soddisfacimento.

## **1.2) Utilizzo dell'informatica per la gestione delle procedure di ingresso dei lavoratori non comunitari**

La legge 189/02 prevede che lo Sportello Unico si basi su procedure informatizzate per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari. Al riguardo, il regolamento attuativo della l. 189/02, in corso di adozione ai sensi dell'art. 34, comma. 1 della legge stessa, prevede nuove procedure che saranno gestite telematicamente dallo Sportello Unico per l'immigrazione. L'obiettivo del prossimo triennio è raggiungere la gestione completamente informatizzata delle procedure di ingresso e del monitoraggio dell'andamento dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari. Il nuovo regolamento indica i soggetti abilitati a trasmettere i dati da acquisire nell'archivio informatizzato in materia di immigrazione: soggetti privati, questure, Sportello unico, regioni e province per il tramite del responsabile del centro per l'impiego, i centri per l'impiego, l'autorità consolare tramite il Ministero degli affari esteri, le Direzioni provinciali del lavoro e il competente ufficio dell'Amministrazione centrale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

E' previsto che le richieste di lavoro siano trasmesse dallo Sportello unico, per il tramite del sistema informativo, al Centro per l'impiego competente, il quale provvede, sempre tramite il sistema informativo, a diffonderle, comunicando allo Sportello unico e al datore di lavoro i dati delle eventuali dichiarazioni di disponibilità pervenute da altri lavoratori o le certificazioni negative.

Lo Sportello unico dovrà, quindi, in particolare:

- richiedere alla Questura, tramite procedura telematica, la verifica dell'eventuale sussistenza di motivi ostativi a carico del lavoratore extracomunitario e/o del datore di lavoro;
- acquisire sempre con procedura telematica, dalle Direzioni provinciali del lavoro la verifica della capienza delle quote di ingresso;
- inoltrare per via telematica agli uffici consolari italiani all'estero la richiesta di assunzione e la relativa documentazione (compreso il codice fiscale e il nulla osta all'ingresso del lavoratore straniero), avvalendosi del collegamento previsto con l'archivio informatizzato della rete mondiale visti (RMV) presso il Ministero degli affari esteri.

La rappresentanza diplomatica-consolare rilascerà infine il visto di ingresso, dandone comunicazione per via telematica al Ministero dell'interno, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'INPS e all'INAIL.

Una volta stipulato il contratto di soggiorno presso lo Sportello Unico, una copia dello stesso sarà trasmessa, ove possibile, in via telematica al Centro per l'impiego, all'autorità consolare competente nonché al datore di lavoro. All'atto della stipula i dati contenuti nel modulo di richiesta del permesso di soggiorno saranno inoltrati dallo Sportello alla questura competente tramite procedura telematica, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno.

## **1.3) La programmazione dei flussi e l'analisi del fabbisogno lavorativo nel mercato del lavoro italiano. Valutazione dei meccanismi di stima esistenti e nuovi programmi**

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è chiamato a concorrere, assieme alle altre amministrazioni competenti, all'attività di programmazione dei flussi e svolge un ruolo centrale nella preliminare definizione del fabbisogno interno di manodopera straniera, ai sensi dell'articolo 21, comma 4 del TU - d.lgvo 286/1998, secondo il quale: "i decreti annuali devono tenere conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello



nazionale e regionale, nonché sul numero di cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento”.

Nello stabilire il fabbisogno lavorativo, si dovrà altresì tener conto degli ingressi per motivi diversi dal lavoro, in particolare dei ricongiungimenti familiari e dei permessi per asilo politico. Non tutti questi ingressi danno luogo ad attività lavorative, ma la dimensione dei ricongiungimenti familiari in particolare suggerisce un approfondimento rispetto a un suo possibile impatto sul mercato del lavoro.

Il Ministero del Lavoro valuterà che i flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari siano coerenti alle capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale ed alle capacità di integrazione della società italiana.

L'efficace svolgimento del ruolo del Ministero del Lavoro in questo ambito richiede una attività di rilevazione molteplice, che andrà ulteriormente sviluppata mediante:

a) Il monitoraggio dei fabbisogni a livello regionale attraverso le indicazioni acquisite:

-dalle amministrazioni regionali, cui la legge 189/2002 ha attribuito la facoltà di presentare entro il 30 novembre di ogni anno le indicazioni regionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo. Al fine di una maggiore concretezza, tali valutazioni dei mercati del lavoro locali, dovrebbero essere effettuate non soltanto in termini quantitativi, ma anche qualitativi, con l'eventuale specificazione delle tipologie professionali carenti, valorizzando le rilevazioni e le analisi prodotte dalle reti territoriali e dagli osservatori regionali sull'immigrazione;

-dalle associazioni datoriali di categoria, che possono avvalersi dei propri centri di ricerca per rilevare ed elaborare le richieste dei propri associati;

-dalle Direzioni regionali del lavoro.

b) La rilevazione delle dinamiche occupazionali nei diversi settori produttivi del sistema economico italiano analizzando:

- l'andamento generale del mercato del lavoro italiano nel suo complesso.

- i settori nei quali vi siano riconosciute carenze di manodopera, dovute all'insufficienza di personale altamente qualificato per lavori che richiedano una elevata specializzazione o una formazione avanzata, oppure di lavoratori operanti nelle professioni a qualificazione e remunerazione ridotta e rifiutati dai lavoratori italiani. Va inoltre valutata anche la crescente domanda di manodopera straniera nelle fasce intermedie del mercato del lavoro.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si prefigge a tal fine di rafforzare le iniziative dirette a raccogliere il contributo delle Regioni e delle associazioni datoriali di categoria. A tal fine, sarà opportuno predisporre strumenti metodologici e definire opportune sedi in cui si possa analizzare la materia dei fabbisogni locali per facilitare l'attività di coordinamento, di definizione e di analisi del fabbisogno.

Questi dati saranno reinterpretrati alla luce delle previsioni sull'andamento dell'economia italiana e in rapporto all'offerta di lavoro dei cittadini italiani, degli stranieri già regolarmente presenti in Italia e di coloro che hanno beneficiato del provvedimento di regolarizzazione avviato con i provvedimenti legislativi del 2002. L'emersione dal lavoro irregolare determina l'immissione nel mercato del lavoro regolare di circa 700.000 lavoratori stranieri. Occorrerà quindi seguire l'andamento della situazione occupazionale dei lavoratori stranieri regolarizzati. Poiché è fisiologico che una parte dei rapporti regolarizzati possa anche cessare, è possibile che nel prossimo futuro si determini un aumento dei lavoratori non comunitari regolarmente soggiornanti disoccupati. Il fenomeno è destinato ad essere ulteriormente accentuato dall'effetto moltiplicatore che si avrà in conseguenza dei ricongiungimenti familiari.

Il Ministero del lavoro intraprenderà un sistematico monitoraggio di queste evoluzioni che interessano il mercato del lavoro italiano.

Notevole importanza assumeranno a questo fine i dati relativi alle dinamiche occupazionali rilevati dai Centri per l'impiego e l'aggiornamento costante delle liste di disoccupazione. E' previsto che tali dati, ivi inclusi quelli dei non comunitari alla ricerca di occupazione, affluiscono, anche attraverso i collegamenti informatici in via di implementazione di cui sopra, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Quest'ultimo procederà a completare l'analisi dei fabbisogni locali curando di armonizzarli, in un quadro complessivo compatibile con il contesto nazionale, anche in rapporto ai dati previsionali relativi all'economia italiana. In particolare sarà possibile integrare le informazioni raccolte dal Ministero del lavoro e da altri enti con nuovi strumenti previsionali e studi di settore.

Gli studi sul fabbisogno disponibili (quali ad esempio quello dell'Excelsior-Unioncamere) tendono a basarsi essenzialmente sulle previsioni dei datori di lavoro.

Tali studi segnalano le previsioni, non le richieste effettive, dei datori di lavoro relative alle assunzioni complessive e la loro utilità risiede soprattutto nella disaggregazione settoriale della domanda e nell'indicazione dell'evoluzione del fabbisogno, piuttosto che nel valore stimato del fabbisogno in se.

Queste analisi segnalano soprattutto un'esigenza di personale con qualifiche basse o medio basse, anche se emerge da più parti la tendenza all'aumento di lavoratori specializzati, soprattutto nel nord e in particolare da alcuni settori (dall'Information and Communication Technology, alla Sanità) ed anche il fenomeno dell'imprenditoria immigrata si presenta in Italia in costante crescita.

Tali studi presentano inoltre altri limiti dal punto di vista del policy making.

- I fabbisogni sono generalmente individuati sulla base di aspettative future di assunzioni, piuttosto che su effettive offerte di lavoro, mentre la congiuntura economica cambia rapidamente, rendendo talvolta obsolete le stime.
- E' difficile separare la domanda di regolarizzazione di lavoratori irregolari già presenti da quella di nuovi ingressi.
- Le stime indicano i fabbisogni dei datori di lavoro ma non tengono conto delle capacità di integrazione territoriali e dell'impatto in termini di servizi pubblici, abitazioni, ecc....

Le stime contenute in tali analisi tendono inoltre a sottostimare la domanda di lavoro stagionale e a sopravvalutare quella di lavoro non stagionale. Inoltre sopravvalutano la domanda di lavoro di non comunitari nel Mezzogiorno e la sottovalutano nel nord; ciò soprattutto se si confrontano con i dati sulle assunzioni effettive dell'anno precedente. Le valutazioni complessive di Excelsior sono in calo del 11,3% visto che da una media di 186.762 nel 2003 (frutto di una forbice molto ampia, tra una stima minima di 140.000 ed una massima di 220.000, con le grandi imprese che triplicano le proprie stime di fabbisogno nell'ipotesi massima) si è scesi ad una media di 165.614 nel 2004 (con un massimo di 195.009 ed un minimo di 136.319. Anche la frequenza della domanda di extracomunitari rispetto alla domanda totale di nuovi lavoratori è calata, pur rimanendo elevata, nell'ipotesi massima dal 33,3% del 2003 al 28,9% nel 2004.

Le professioni degli stranieri secondo Excelsior: Assunzioni previste dalle imprese per il 2004 di personale proveniente da paesi non comunitari, per settore di attività, ripartizione territoriale e classe dimensionale

	TOTALE ASSUNZIONI				di cui su valore minimo: (valori %)		
	EXTRACOMUNITARI 2004				con necessità formazione	fino a 24 anni (1)	senza esperienza specificata
	MINIMO (v.a.)	% su tot. assunzioni	MASSIMO (v.a.)	% su tot. assunzioni			
<b>TOTALE</b>	<b>136.219</b>	<b>20,2</b>	<b>195.009</b>	<b>28,9</b>	<b>65,9</b>	<b>14,6</b>	<b>48,6</b>
<b>INDUSTRIA</b>	<b>71.698</b>	<b>25,5</b>	<b>85.833</b>	<b>30,6</b>	<b>64,8</b>	<b>15,4</b>	<b>42,9</b>
Estrazione di minerali	425	18,5	539	23,5	63,8	6,6	44,2
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	4.010	21,6	5.341	28,7	76,7	18,6	57,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	5.378	24,4	6.235	28,3	68,1	18,5	46,9
Industrie del legno e del mobile	4.712	29,2	5.213	32,3	68,3	18,3	44,4
Industrie della carta, della stampa ed editoria	1.417	18,9	1.694	22,6	80,7	27,4	56,5
Industrie chimiche e petrolifere	950	11,6	1.434	17,6	88,9	10,8	67,8
Industrie della gomma e delle materie plastiche	2.118	28,0	2.746	36,2	85,3	13,1	73,3
Industrie dei minerali non metalliferi	2.318	23,4	2.794	28,2	71,1	13,3	57,4
Industrie dei metalli	10.816	30,7	12.632	35,8	72,7	16,8	48,8
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	4.902	17,5	6.751	24,1	78,4	16,6	42,9
Industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	2.984	19,7	3.885	25,6	82,5	24,0	57,2
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	692	23,7	738	25,3	82,7	27,3	51,9
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	262	8,8	341	11,5	72,1	7,3	51,1
Costruzioni	30.714	29,5	35.490	34,0	51,8	12,3	31,6
<b>SERVIZI</b>	<b>64.521</b>	<b>16,4</b>	<b>109.176</b>	<b>27,8</b>	<b>67,1</b>	<b>13,7</b>	<b>54,9</b>
Commercio al dettaglio	8.140	12,7	14.334	22,3	80,9	16,3	59,8
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	4.378	21,6	4.505	22,2	73,6	24,5	42,4
Commercio all'ingrosso	5.180	16,1	5.959	18,6	65,4	15,1	56,4
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	11.146	20,7	18.059	33,6	53,3	19,0	54,2
Trasporti e attività postali	8.257	19,5	14.033	33,1	55,4	5,7	43,1
Informatica e telecomunicazioni	1.762	8,4	2.206	10,5	85,8	12,9	52,4
Servizi avanzati alle imprese	2.920	12,2	3.904	16,3	75,5	17,2	50,5
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	853	4,4	1.624	8,5	74,4	10,3	62,7
Servizi operativi alle imprese	10.888	21,7	26.088	52,0	66,5	3,2	75,3
Istruzione e servizi formativi privati	440	12,7	524	15,2	59,1	6,6	51,4
Sanità e servizi sanitari privati	4.915	19,4	10.948	43,2	83,2	4,7	29,8
Altri servizi alle persone	4.083	16,7	5.341	21,9	67,2	28,3	58,8
Studi professionali	1.559	12,5	1.651	13,2	58,2	30,0	61,1
<b>RIPARTIZIONE TERRITORIALE</b>							
Nord Ovest	37.670	19,2	58.871	30,0	68,6	16,2	54,4
Nord Est	36.591	22,2	54.265	32,9	69,5	13,2	51,2
Centro	27.305	20,8	36.957	28,2	65,9	15,6	49,3
Sud e Isole	34.653	19,1	44.916	24,8	59,2	13,4	38,9
<b>CLASSE DIMENSIONALE</b>							
1-9 dipendenti	70.178	23,5	74.977	25,1	59,9	18,7	44,1
10-49 dipendenti	30.535	22,5	39.020	28,8	65,8	10,7	45,9
50-249 dipendenti	18.199	21,0	30.331	35,1	74,2	10,2	56,5
250-499 dipendenti	5.149	14,1	12.904	35,4	81,4	7,2	51,3
500 dipendenti e oltre	12.158	10,4	37.777	32,3	82,1	10,4	67,9

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2004

Altri studi vengono elaborati da istituzioni locali per fornire una analisi più approfondita di realtà territoriali particolarmente dinamiche.

Gli andamenti dell'occupazione straniera nei principali settori economici richiedono alcune considerazioni più approfondite.

Un quadro strutturale dell'impiego di lavoro in agricoltura può essere sicuramente fornito, principalmente, dai dati dell'indagine Istat sulle strutture e sulla produzione delle aziende agricole e da taluni Istituti specializzati. La nostra agricoltura come è noto è basata sulle aziende familiari. Solo il 17% circa delle aziende impiega mano d'opera non familiare con forti differenze territoriali. Nel 2001 l'occupazione agricola è leggermente cresciuta per un totale di 6.000 unità (0,5%), contro la diminuzione dell'1,3% dell'anno precedente. L'aumento è interamente attribuibile al Mezzogiorno (1,1%). In termini di posizione professionale la variazione degli occupati agricoli complessivi è il risultato di un calo degli indipendenti di 6.000 unità (pari al 0,9%), compensato da un aumento dei dipendenti di 12.000 unità (2,7%). I dipendenti sono aumentati in misura maggiore nel Mezzogiorno (2,4% i maschi; 4,6% le femmine), rispetto al Centro-Nord dove la crescita è stata del 2,1% (3,7% per le donne e 1,4% per i maschi).

Si nota una crescita della percentuale dei dipendenti sul totale che, dal 40,3% dell'anno 2000, è arrivata al 41,2% nel 2001 ed al 42,2% nel 2002. Circa l'87% degli occupati totali agricoli è costituita da unità a tempo pieno. L'importanza degli occupati dipendenti a tempo parziale costituisce una particolarità del settore agricolo ed è nettamente maggiore che nel complesso dell'economia. Una seconda caratteristica rilevata dalle statistiche delle forze lavoro riguardo all'occupazione dipendente è il suo carattere permanente o temporaneo. Il 61,6% degli occupati dipendenti in agricoltura è costituito da permanenti e il 38,4% da temporanei.

Da un'analisi dei dati del censimento Istat del 2000 appare chiaro come nel settore primario sia presente soprattutto forza lavoro di età avanzata. Su oltre 2.500.000 aziende, solo 56.642 (2,2%) sono gestite da capi azienda con meno di 35 anni. La più alta frequenza si è registrata, invece, nella classe di età di 65 anni e oltre, con più di 900.000 unità, pari al 40,6% del totale. Oltre 300.000 (14,4%) sono inoltre i capi azienda che hanno un'età compresa tra i 60 e i 64 anni. I giovani hanno generalmente livelli di istruzione superiori alle altre fasce di età e tendono a dedicarsi di più alle colture più redditizie e intensive, a gestire aziende di dimensione economica e di superficie più elevate, a lavorare part-time nelle aziende agricole di ridotta dimensione economica e ad utilizzare, viceversa, tecnologie risparmiatrici di lavoro nelle grandi aziende. Dall'ultimo censimento è risultata una presenza consistente di donne nella conduzione di imprese agricole che copre quasi il 30% dei conduttori.

Le stime dell'INEA indicano una presenza di lavoratori extracomunitari pari a 103.000 unità nel 2000, 109.000 nel 2001 e poco più di 120.000 nel 2002, (di cui 94.484 in regime di stagionalità), con una incidenza percentuale sul totale crescente, che oggi supera il 10%. Tuttavia occorre considerare che il lavoro extracomunitario è ovviamente quasi completamente lavoro stagionale dipendente, e che il totale dei lavoratori dipendenti, nella rilevazione citata del luglio 2003, ammonta a solo 477.000 unità. Rispetto quindi al sub-totale del lavoro dipendente, il lavoro degli stranieri supera la percentuale del 20% e diventa pertanto una componente essenziale per gli equilibri economici strutturali del settore.

Le motivazioni che spingono gli extracomunitari all'impiego in agricoltura non fanno presumere che questi lavoratori possano diventare una componente stabile della forza lavoro del settore; essi, infatti, aspirano a condizioni occupazionali più stabili e remunerative in altri settori di attività, o nella stessa area, quando questa offra alternative occupazionali come avviene nel Nord.

Inoltre, quand'anche l'impiego divenga continuativo, esso ha comunque una durata limitata; è il caso dei lavoratori zootecnici indiani e pakistani che, dopo una permanenza di alcuni anni rientrano nei paesi di origine. D'altro canto, la generale spiccata stagionalità delle operazioni svolte non consente la stabilizzazione dei lavoratori. Esempi in tal senso sono il pendolarismo giornaliero dei cittadini dell'ex Jugoslavia impegnati nella raccolta della frutta in Friuli-Venezia Giulia o il pendolarismo stagionale dei nordafricani e degli albanesi occupati nella raccolta dei prodotti ortofrutticoli nelle regioni meridionali.

Se si considera che, a fronte della occasione estremamente vantaggiosa dell'ultima regolarizzazione, il numero dei lavoratori extracomunitari che hanno dichiarato l'appartenenza al settore agricolo è stato di appena 18.000 unità, se ne ricava che la grande prevalenza del flusso di lavoratori agricoli è di natura stagionale, con permessi di durata inferiore ad un anno, usufruiti da lavoratori che rientrano nei loro Paesi di origine nell'arco dell'anno di lavoro e rientrano l'anno successivo.

Indicatori dell'impiego degli immigrati extracomunitari nell'agricoltura italiana - 2002

	Occupati agricoli totali <sup>1</sup>	Extracomunitari		% occ. agric. extracom./occup. agric. totali (d=b/a%)	% UL agric. extracom./occup. agric. extracom. (e=c/b%)
		occupati agricoli <sup>2</sup>	unità di lavoro equivalenti <sup>2</sup>		
	(a)	(b)	(c)		
<b>Nord</b>	<b>391.000</b>	<b>48.140</b>	<b>24.689</b>	<b>12,3</b>	<b>51,3</b>
Piemonte	62.000	5.325	4.379	8,6	82,2
Valle d'Aosta	3.000	470	514	15,7	109,4
Liguria	22.000	3.475	445	15,8	12,8
Lombardia	77.000	5.400	5.944	7,0	110,1
Veneto	80.000	8.929	3.875	11,2	43,4
Trentino-Alto Adige	33.000	16.500	3.500	50,0	21,2
Friuli-Venezia Giulia	16.000	1.841	699	11,5	38,0
Emilia-Romagna	98.000	6.200	5.333	6,3	86,0
<b>Centro</b>	<b>163.000</b>	<b>16.878</b>	<b>23.301</b>	<b>10,4</b>	<b>138,1</b>
Toscana	56.000	7.634	11.837	13,6	155,1
Marche	25.000	1.200	1.729	4,8	144,1
Umbria	15.000	1.074	548	7,2	51,0
Lazio	67.000	6.970	9.187	10,4	131,8
<b>Sud</b>	<b>364.000</b>	<b>47.610</b>	<b>43.153</b>	<b>13,1</b>	<b>90,6</b>
Abruzzo	28.000	3.600	3.452	12,9	95,9
Molise	11.000	430	696	3,9	161,9
Campania	105.000	7.100	5.538	6,8	78,0
Puglia	130.000	8.200	6.217	6,3	75,8
Basilicata	19.000	2.480	1.250	13,1	50,4
Calabria	71.000	25.800	26.000	36,3	100,8
<b>Isole</b>	<b>178.000</b>	<b>7.541</b>	<b>6.232</b>	<b>4,2</b>	<b>82,6</b>
Sicilia	131.000	6.970	5.682	5,3	81,5
Sardegna	47.000	571	550	1,2	96,3
<b>Italia</b>	<b>1.096.000</b>	<b>120.169</b>	<b>97.375</b>	<b>11,0</b>	<b>81,0</b>

<sup>1)</sup> Fonte ISTAT. <sup>2)</sup> Indagine INEA.

Fonte: elaborazioni su dati INEA e ISTAT.

Industria e edilizia sono due settori nei quali l'occupazione dei cittadini non comunitari è importante. In particolare nell'industria dei metalli, nelle costruzioni, nell'industria del legno, della gomma e delle materie plastiche e nel tessile, la domanda di lavoratori non comunitari è maggiore della media del settore (riguardano tra il 27% ed il 31,6% delle previsioni di assunzione nel settore, nello scenario minimo per il 2003 secondo Unioncamere). Nel consuntivo delle assunzioni secondo i dati Inail per il 2002 assumono valori alti (13,7% delle assunzioni nelle costruzioni) o molto alti (fino al 22,8% delle assunzioni nell'industria conciaria e al 17,7% nel tessile).

Per quanto riguarda i servizi, i dati ufficiali relativi all'occupazione degli stranieri in attività di collaboratori familiari e badanti sono particolarmente inaffidabili, perché secondo l'Istat si tratta di un settore nel quale molti degli occupati non sono registrati, indipendentemente dalla nazionalità

del lavoratore. Il peso di questo tipo di attività è sottovalutato da tutte le indagini di mercato, ma è estremamente importante, come dimostrato dalle oltre 340.000 domande di regolarizzazione di badanti e collaboratrici familiari nel 2002. Alberghi, ristoranti e servizi legati al turismo in generale generano anch'essi una domanda di lavoratori non comunitari, parte consistente dei quali sotto forma di lavoro stagionale legato ai periodi di attività turistica estiva o delle vacanze invernali.

Un discorso a parte meritano le professioni sanitarie. La scarsa offerta di infermieri professionali, molto richiesti dal Sistema Sanitario Nazionale, ha portato all'esenzione di questo tipo di ingresso da limitazioni numeriche fissate con quote, ai sensi dell'art. 27, comma 1, lettera r) bis del D.Lgs. 286/98, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189; gli infermieri professionali sono posti al di fuori dei flussi di ingresso per lavoro. Per potere ottenere l'autorizzazione al lavoro rimane comunque la necessità del riconoscimento del titolo professionale da parte del Ministero della salute.

Per quanto concerne le altre professioni sanitarie non mediche, vale a dire le professioni di: Ostetrica/o, Infermiere pediatrico (che rientrano nell'area delle professioni infermieristiche), Podologo, Fisioterapista, Logopedista, Ortottista-Assistente di Oftalmologia, Terapista della Neuro e Psicomotricità dell'età evolutiva, Tecnico Riabilitazione Psichiatrica, Terapista Occupazionale, Educatore Professionale (che fanno parte delle professioni sanitarie dell'area della riabilitazione), Tecnico Audiometrista, Tecnico Sanitario di Laboratorio Biomedico, Tecnico Sanitario di Radiologia Medica, Tecnico di Neurofisiopatologia, Tecnico Ortopedico, Tecnico Audioprotesista, Tecnico di Fisiopatologia Cardiocircolatoria e Perfusionazione Vascolare, Igienista Dentale, Dietista (che fanno parte delle professioni tecnico sanitarie), Tecnico delle Prevenzioni nell'Ambiente e nei luoghi di lavoro e assistente sanitario (che sono professioni tecniche della prevenzione), il Ministero della salute segnala che la professione maggiormente interessata dal fenomeno migratorio (in quanto vi è anche per essa una certa carenza), è quella di Tecnico Sanitario di Radiologia Medica. In merito il Ministero della salute intende agire, sia per la professione da ultimo citata, che per le altre, da un lato, tenendo in considerazione le effettive esigenze del mercato (carenza in Italia delle professionalità e capacità del mercato di assorbire i professionisti delle varie aree), e, dall'altro, raccordandosi quanto più possibile con le Federazioni e le Associazioni di categoria che, in quanto operatori diretti del settore sanitario, hanno una visione al tempo stesso globale e concreta di detta realtà.

Discorso diverso è quello relativo alle professioni mediche, vale a dire quelle di Medico (chirurgo o specializzato), Odontoiatra, Veterinario e Farmacista. Difatti, per queste ultime, è necessario tener presente che molti dei professionisti provenienti dall'estero, dopo aver ottenuto il riconoscimento del titolo, esercitano la professione in forma autonoma e non subordinata. Per quanto riguarda quest'ultima modalità di esercizio professionale (medici che lavorano quali dipendenti), non si pongono particolari problemi afferenti alle quote d'ingresso degli stranieri, in quanto il relativo fabbisogno è determinato dalle situazioni di eventuale carenza organica delle strutture sanitarie che, al fine di colmarle, bandiscono dei concorsi pubblici per partecipare ai quali è in genere richiesto il requisito della cittadinanza italiana o europea e, pertanto, ne risultano esclusi i cittadini extracomunitari. Per quanto riguarda invece le quote di medici che lavorano in forma autonoma, il progetto, in continuità con quanto è stato fatto fino ad ora, è quello di agire coinvolgendo sempre di più gli operatori del settore per il tramite degli Ordini e delle Federazioni.

Con riferimento alle professioni infermieristiche, tecniche e della riabilitazione, carenze si riscontrano, oltre che nel settore infermieristico, anche con riferimento ai tecnici sanitari di radiologia medica e, in minor rilevanza, ai fisioterapisti.

Per quanto concerne il fabbisogno di medici, occorre rilevare che il rapporto medici su popolazione residente nel nostro Paese è tra i più alti in Europa, il che si riflette in una offerta maggiore della capacità di assorbimento da parte del sistema sanitario. Ciò nonostante, si registra una carenza di specialisti in talune branche (soprattutto anestesia e, in minor misura, radiodiagnostica e radioterapia). Occorrerebbe, pertanto, una politica di ingressi selettivi, mentre, in

base alla normativa vigente, l'ingresso di professionalità mediche avviene attraverso la quota indistinta riservata al lavoro autonomo.

Al lavoro autonomo e all'imprenditoria immigrata viene dedicato uno spazio apposito nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

I dati settoriali e le indicazioni sui fabbisogni vanno contestualizzati tenendo conto del processo di invecchiamento della popolazione e della bassa natalità, fenomeno che caratterizza tutti i paesi industrializzati, ma che in Italia è particolarmente grave. Il tasso di natalità (numero di figli per donna) italiano è infatti tra i più bassi dell'UE, anche se risulta ancora più basso in numerosi paesi di nuova adesione e anche se si rileva una leggera tendenza al rialzo: il tasso di natalità è infatti cresciuto da 1,18 nel 1995 (minimo storico) a 1,26 nel 2002. La soglia di sostituzione è però di 2,1 figli per donna e la velocità di aggiustamento è troppo lenta per risolvere i problemi strutturali italiani. Secondo le previsioni medie dell'ISTAT, la popolazione residente in Italia in età lavorativa (15-64 anni) scenderà di 400.000 persone tra il 2001 ed il 2005 e di 725.000 tra il 2001 ed il 2010.

La Commissione europea prevede che, anche qualora venissero raggiunti tutti gli obiettivi di Lisbona, rispetto alla mobilitazione della forza lavoro europea, dal 2010 il numero di occupati in Europa calerà di un milione di persone all'anno, con effetti fortemente negativi sulla crescita economica e sul reddito procapite.

#### Previsioni sull'andamento della popolazione

	Valori assoluti			Var % sul periodo precedente		
	Popolazione tra i 15 ed i 25 anni	Popolazione tra i 15 ed i 64 anni	Popolazione totale	Popolazione tra i 15 ed i 25 anni	Popolazione tra i 15 ed i 64 anni	Popolazione totale
2001	7439600	38974209	57844017			
2005	6711020	38576343	58241860	-9,8	-1,0	0,7
2010	6406617	38249733	58565211	-4,5	-0,8	0,6
2015	6266133	37469420	58490500	-2,2	-2,0	-0,1
2020	6249568	36931305	58123359	-0,3	-1,4	-0,6

Fonte: Istat, Previsioni della Popolazione Residente al 1° Gennaio, valore medio, dati demo.istat.it 2003,

Le politiche per la famiglia e per l'infanzia sono lo strumento più appropriato, assieme alle politiche attive per il mercato del lavoro, per affrontare tali problemi. Vanno in questa direzione l'assegno per il secondo figlio, l'aumento dei contributi familiari, il sostegno alla custodia dei bambini per le madri che lavorano e le altre misure individuate dal libro bianco sulle politiche sociali.

I dati demografici, come pure quelli degli studi sul fabbisogno, vanno comunque collocati in un quadro coerente con gli obiettivi del processo di Lisbona in ambito europeo. Questo impone il raggiungimento entro il 2010 di importanti obiettivi di mobilitazione della forza lavoro già residente, nazionale e straniera, tramite l'aumento del tasso di occupazione, del tasso di attività, la riduzione del tasso di disoccupazione e l'allungamento della durata della vita lavorativa.

Principali indicatori del mercato del lavoro italiano, per sesso – Maschi e femmine (in percentuale)

	Tasso di attività		Tasso occupazione		Tasso di disoccupazione		
	15-64 anni	15-24 anni	15-64 anni	15-24 anni	Totale	15-24 anni	di lunga durata
1997	57,9	37,4	51,0	24,7	11,7	34,0	6,7
1998	58,7	38,0	51,7	25,2	11,8	33,8	6,9
1999	59,3	37,5	52,5	25,2	11,4	32,9	6,9
2000	59,9	37,7	53,5	26,0	10,6	31,1	6,5
2001	60,4	36,0	54,6	25,9	9,5	28,2	5,9
2002	61,0	35,0	55,4	25,5	9,0	27,2	5,3
2003	61,4	34,2	56,0	24,9	8,7	27,1	5,0

Fonte: Istat

Forze di lavoro per condizione e sesso - Maschi e femmine (migliaia di unità)

	Forze di lavoro		Occupati		Persone in cerca di occupazione	
	Valori assoluti	Var % rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Var % rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Var % rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente
1997	22.895	0,5	20.207	0,4	2.688	1,3
1998	23.180	1,2	20.435	1,1	2.745	2,1
1999	23.361	0,8	20.692	1,3	2.669	-2,7
2000	23.575	0,9	21.080	1,9	2.495	-6,5
2001	23.781	0,9	21.514	2,1	2.267	-9,1
2002	23.993	0,9	21.829	1,5	2.163	-4,6
2003	24.150	0,7	22.054	1,0	2.096	-3,1

Fonte: Istat

Occupati dipendenti per settore di attività economica (migliaia di unità)

	Agricoltura	Industria In senso stretto	Costruzioni	Totale Industria	Altri Servizi	Commercio	Totale Servizi	Totale Occupati dipendenti
1997	472	4.231	964	5.195	7.342	1.364	8.706	14.372
1998	465	4.317	931	5.247	7.444	1.393	8.837	14.549
1999	449	4.305	948	5.253	7.624	1.498	9.121	14.823
2000	451	4.275	984	5.259	7.828	1.593	9.420	15.131
2001	464	4.271	1.040	5.311	8.106	1.635	9.742	15.517
2002	462	4.310	1.084	5.394	8.270	1.723	9.993	15.849
2003	452	4.329	1.135	5.465	8.341	1.788	10.129	16.046

Fonte: Istat

Le valutazioni dell'impatto dell'invecchiamento e della denatalità non vanno prese sic et simpliciter come fabbisogni di manodopera straniera. Gran parte della mancanza di disponibilità di manodopera dei prossimi decenni verrà colmato con l'ingresso nella forza lavoro occupata di persone già residenti in Italia. La parte residua invece rappresenta la domanda strutturale di nuovi lavoratori stranieri. Vi è comunque un obbligo di prudenza nel valutare questi dati, per almeno tre ragioni:

- l'incertezza delle previsioni demografiche ed economiche potrebbe spingere a sopravvalutare i fabbisogni;
- i picchi congiunturali vanno gestiti con ingressi temporanei come il lavoro stagionale e non con ingressi più stabili;



- l'allargamento implicherà che, quando verranno meno i periodi transitori, una parte del fabbisogno di lavoratori verrà soddisfatto dai lavoratori comunitari non soggetti ad autorizzazione per l'ingresso per lavoro. Ciò avverrà in misura probabilmente contenuta fino a che i nuovi paesi membri saranno solo i dieci ammessi nel 2004, ma in misura maggiore quando si aggungeranno anche Romania e Bulgaria, verosimilmente nel 2007.

La possibilità di emanare nell'anno più di un decreto di programmazione dei flussi consente di attuare gli interventi correttivi che eventualmente si rendessero necessari. Ciò suggerisce l'opportunità di quantificare, in un primo tempo, le quote flussi secondo una lettura prudentiale dei diversi indicatori e soprattutto delle richieste provenienti dalle organizzazioni datoriali. L'eventuale necessità di aggiustamenti successivi sarà rilevabile verificando l'adeguatezza delle quote inizialmente programmate attraverso l'esame delle rispettive velocità di copertura.

Si è già messa in evidenza l'importanza dell'art. 23 del TU - d.lgvo 286/1998.

Tale disposizione consente, in prospettiva, una selezione anche qualitativa delle specifiche tipologie professionali, rispetto alle diverse esigenze di manodopera e alle diverse situazioni del mercato del lavoro locale.

In questo ambito, l'Amministrazione del Lavoro, al fine di sviluppare e favorire ulteriormente tale istituto, intraprenderà un'azione di monitoraggio dell'attività formativa, dei suoi risultati in termini di inserimento occupazionale e dei connessi processi di integrazione.

La conoscenza delle modalità di inserimento lavorativo degli stranieri nell'economia italiana, permette infatti di coglierne meglio le caratteristiche e programmare gli orientamenti futuri della programmazione dei flussi tramite le quote.

La presenza straniera in Italia ha continuato a crescere negli ultimi trent'anni, superando i due milioni di permessi di soggiorno nel 2003. La forte riduzione del tasso di disoccupazione dal 1998 ad oggi (dall'11,8 all'8,3% di luglio 2003) e l'aumento del tasso di occupazione e di attività (rispettivamente dal 51,7% al 56,4% e dal 58,7% al 61,6%), ha favorito l'ingresso nel mercato del lavoro di quote crescenti di lavoratori immigrati. Rimane difficile stabilire quanti stranieri facciano parte della forza lavoro a causa del fenomeno del lavoro nero, ma grazie all'analisi dei dati INAIL sappiamo che l'11,5% delle nuove assunzioni del 2002 riguardavano immigrati (contro il 9,9% dell'anno precedente), ed il 9,9% delle cessazioni (contro l'8,8% l'anno precedente). La diffusione degli stranieri nel mercato del lavoro è più veloce nelle regioni nelle quali il tasso di disoccupazione è particolarmente basso ed inferiore al 4%. Nel Trentino Alto Adige il 30% dei nuovi assunti sono stranieri, a fronte di un tasso di disoccupazione al 2,6%; in Friuli Venezia Giulia i tassi sono rispettivamente del 18,4% e 3,7%, in Umbria del 16,2% e 5,7%, in Veneto del 15,9% e del 3,4% ed in Lombardia del 15,3% e 3,8%. Analogamente tutte le regioni in cui il tasso di disoccupazione complessivo è superiore al 10%, hanno una proporzione di assunti stranieri inferiore alla media nazionale di oltre la metà e generalmente inferiore al 5%. L'incidenza dei permessi legati al lavoro cresce grazie alla regolarizzazione e sfiora, secondo i dati preliminari a fine agosto 2003, il 65% del numero di permessi validi.

Assunzioni di stranieri e disoccupazione complessiva nelle regioni italiane nel 2002

	% di stranieri nelle assunzioni	Tasso di disoccupazione
Trentino	30,2	2,6
Friuli VG	18,4	3,7
Umbria	16,2	5,7
Veneto	15,9	3,4
Lombardia	15,3	3,8
Emilia Romagna	14,8	3,3
Marche	14,0	4,4
Toscana	13,0	4,8
Piemonte	11,8	5,1
Abruzzo	10,8	6,2
Valle d'Aosta	10,4	3,6
Liguria	9,9	6,4
Lazio	7,1	8,6
Molise	5,3	12,6
Basilicata	4,4	15,3
Sicilia	4,4	20,1
Puglia	3,3	14,0
Calabria	3,2	24,6
Campania	3,1	21,1
Sardegna	1,9	18,5
Italia	11,5	9,0

Fonti: elaborazioni Venetolavoro su dati Istat e INAIL

Flussi occupazionali di lavoratori non comunitari in Italia e disoccupazione complessiva (italiani e stranieri) nel 2001-2002

	Valore assoluto				In percentuale				Tasso di disoccupazione totale	
	2001		2002		2001		2002		2001	2002
	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri		
Nord	318488	255426	413729	334686	13,4	11,8	15,8	13,9	4	3,9
Nord-Ovest	138157	110934	187186	146451	11,6	10,1	14,0	11,9		
Nord-Est	180331	144492	226543	188235	15,2	13,4	17,7	15,9		
Centro	99923	82030	123035	102889	9,5	8,5	10,2	9,2	7,4	6,6
Sud e isole	48983	41400	62833	52805	3,7	3,5	4,0	3,7	19,4	18,4
Sud	35288	29753	45910	38109	3,7	3,5	4,0	3,7		
Isole	13695	11647	16923	14696	3,7	3,5	3,8	3,6		
Totale naz.	496861	398475	659847	519625	9,9	8,8	11,5	9,9	9,5	9,0

Fonte: elaborazione su dati Inail, INAIL-ISMU e Istat

Sul tasso di disoccupazione degli stranieri non si dispone di cifre attendibili. I dati del collocamento non sono sufficientemente aggiornati per riflettere le condizioni reali del mercato, mentre i dati dei permessi di soggiorno, spesso usati per sostenere che la disoccupazione degli stranieri è particolarmente bassa, riflettono solo le situazioni legate al momento del rilascio e non necessariamente nel periodo successivo.

Sarebbe opportuno che l'Istat introduca nella sua rilevazione trimestrale delle forze di lavoro una sezione specificamente dedicata agli stranieri per valutare il tasso di occupazione, di attività e di

disoccupazione degli stranieri in Italia, possibilmente suddiviso per le nazionalità maggiormente presenti. Se nel passato l'esiguità della popolazione straniera poteva non giustificare tale rilevazione e si prestava ad elevati margini di errore statistico, oggi, dopo la regolarizzazione, la situazione è cambiata. *Si rileva che, secondo i dati INAIL elaborati dalla Caritas, la quota di stranieri sulle nuove assunzioni avvenute in Italia è salita nel 2003 al 16,3% rispetto all'11,5% del 2002. Tuttavia tale aumento risente in maniera significativa dell'emersione di lavoro nero straniero avvenuta con la registrazione nel 2003 dei lavoratori regolarizzati in seguito all'adozione della legge 186/2002.* L'Italia è l'unico paese tra i 15 membri dell'UE a non disporre del dato sulla disoccupazione degli stranieri. Si tratta inoltre di un dato importante per l'elaborazione di politiche del lavoro in merito, oltre che per la definizione del livello numerico delle quote d'ingresso di lavoratori extracomunitari provenienti dall'estero.

Per quanto riguarda le professioni degli stranieri, si può fare riferimento alle cifre provenienti dagli archivi INAIL sulle assunzioni e alla già citata indagine Unioncamere Excelsior sulle richieste degli imprenditori (che non coprono adeguatamente né il settore agricolo né la domanda delle famiglie per collaborazione domestica). Nel 2000, secondo i dati INAIL, metà dei lavoratori stranieri, di cui si era determinato il settore lavorativo, erano impiegati nei servizi, un terzo nell'industria e un sesto nell'agricoltura.

#### Il lavoro degli immigrati secondo i permessi di soggiorno (Permessi di soggiorno – motivi)

	In valore assoluto			In %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Lavoro subordinato (anche stagionale)	694860	718905	1328912	51,0	47,5	60,6
Lavoro autonomo/motivi commerciali	89260	108615	120834	6,6	7,2	5,5
Altri legati al lavoro	21174	15088	9509	1,6	1,0	0,4
<b>Totale permessi basati sul lavoro</b>	<b>805294</b>	<b>842608</b>	<b>1459255</b>	<b>59,1</b>	<b>55,7</b>	<b>66,5</b>
Motivi familiari	393865	472240	532670	28,9	31,2	24,3
Motivi di studio	30790	43058	43596	2,3	2,8	2,0
Motivi religiosi	48898	54128	54146	3,6	3,6	2,5
Asilo politico	5152	6303	6738	0,4	0,4	0,3
Richiesta asilo politico	5166	10399	10550	0,4	0,7	0,5
Altro	73465	83588	87044	5,4	5,5	4,0
<b>Totale</b>	<b>1.362.630</b>	<b>1.512.324</b>	<b>2.193.999</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'interno

#### Incidenza e distribuzione delle assunzioni di immigrati nei principali settori economici

	Distribuzione % degli assunti stranieri tra i vari settori (2001)
Agricoltura	12,1
Industria e costruzioni	30,5
Edilizia	9,9
Industria manifatturiera	20,6
Servizi	57,4
Alberghi e ristoranti	17,6
Commercio	5,1
Trasporti	4,3
Attività immobiliari/pulizie	8,7
Altri servizi	21,7

Fonte: ISMU su dati INAIL.

### 1.4) Allargamento e libera circolazione dei lavoratori dei dieci nuovi paesi membri della UE

Il 1° maggio 2004 dieci nuovi paesi sono diventati membri dell'Unione europea.

In applicazione delle disposizioni del Trattato di adesione, ai cittadini della Repubblica Ceca, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica Slovacca, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica di Ungheria, si applica dalla data del 1° maggio 2004 il diritto "generale" relativo alla libertà di circolazione ed al soggiorno dei cittadini comunitari per motivi diversi dal lavoro, al diritto di stabilimento ed alla disciplina in tema di libera prestazione di servizi.

Per quanto riguarda invece l'accesso al mercato del lavoro subordinato, il Trattato di adesione ed i relativi atti allegati hanno previsto la possibilità per i Paesi già membri di far ricorso ad un regime transitorio, applicabile fino ad un massimo di sette anni, con decorrenza dalla predetta data di ingresso dei nuovi Paesi membri, prima di pervenire alla piena libertà di movimento ed insediamento dei lavoratori provenienti da questi paesi.

E' stato in particolare previsto che il regime transitorio rispondesse alla formula che l'esecutivo comunitario ha definito del "2 + 3 + 2", secondo la quale:

1. nel primo biennio (2004-2006), la disciplina comunitaria vigente in materia di libera circolazione dei lavoratori non trova applicazione, ferma restando la possibilità per qualsiasi stato già membro di applicare un regime più favorevole ai nuovi paesi membri; in questo biennio sono in vigore esclusivamente le misure di carattere nazionale o contenute in eventuali accordi bilaterali e ciascuno dei vecchi Stati membri è libero di decidere il grado di apertura dei propri mercati del lavoro ai lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri;
2. per il secondo triennio (2006-2009), i paesi membri possono chiedere una deroga; nel 2006 la Commissione europea valuterà in un rapporto i risultati delle misure transitorie del primo biennio e gli Stati che le hanno applicate dovranno notificare se intendono continuare ad avvalersene; in assenza di comunicazioni entrerà pienamente in vigore la libertà di movimento delle persone anche a scopo lavorativo;
3. nel terzo biennio (2009-2011) si prevede che i vecchi Stati membri, che hanno applicato nei precedenti cinque anni misure transitorie, possano chiedere ulteriori prolungamenti del periodo transitorio per un massimo di due anni soltanto qualora si verificano gravi perturbazioni del mercato del lavoro, ovvero vi sia una minaccia in tal senso; anche nel 2009, in assenza di comunicazione contraria, si applicherà la piena libertà di movimento per i lavoratori.

Le fasi transitorie di restrizione alla libera circolazione si applicano solo ai lavoratori subordinati e non ai prestatori di servizi o alla circolazione per motivi diversi dal lavoro.

Inoltre Malta e Cipro sono esentati dalla fase di transizione e godono di immediata libertà di circolazione. Malta è autorizzata all'utilizzo di misure restrittive della libera circolazione verso il proprio mercato del lavoro, qualora vi fosse il timore di perturbazioni al mercato del lavoro interno.

Durante il periodo transitorio, in tutte le ipotesi in cui sia stata sospesa l'applicazione degli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68, che disciplinano l'accesso al mercato del lavoro subordinato all'interno dell'UE, deve comunque essere applicato il "principio di preferenza".

Tale principio comporta che, nell'accesso al mercato del lavoro interno, si debbano privilegiare i cittadini provenienti dai nuovi Stati membri rispetto a quelli provenienti da paesi non aderenti all'Unione. Questi ultimi non potranno essere fatti oggetto di trattamenti più favorevoli di quelli riservati ai cittadini dei nuovi paesi membri.

Tale principio di preferenza - valido anche nel caso in cui sia il cittadino di un attuale Stato membro a recarsi per motivi di lavoro in un nuovo Stato membro - implica la necessità di predisporre dispositivi che rendano effettiva tale priorità. In particolare, ciascuno Stato membro deve applicare meccanismi adeguati di verifica della disponibilità di manodopera proveniente dai nuovi Stati aderenti all'Unione, onde favorirla nell'accesso al lavoro rispetto alla manodopera proveniente da Stati terzi.

Una clausola di salvaguardia generale (art. 37 dell'Atto di adesione) prevede che, entro un periodo massimo di tre anni dalla data di adesione, in caso di difficoltà gravi di un settore dell'attività economica suscettibili di protrarsi nel tempo e che possano comportare rischi gravi per il tenore di vita e il livello dell'occupazione in una data regione o per una data professione, ciascuno degli Stati membri dell'Unione potrà chiedere di essere autorizzato ad adottare misure di salvaguardia che consentano di ristabilire la situazione. Sarà la Commissione ad esaminare la richiesta e stabilire, con procedura d'urgenza, anche in deroga alle norme del TCE ed all'Atto di adesione, le misure che ritiene necessarie, precisandone le condizioni e le modalità di applicazione.

La decisione definitiva sarà presa dal Consiglio europeo entro sei settimane dalla domanda.

Il Consiglio europeo ha inoltre previsto che i Paesi che avessero deciso di avvalersi della facoltà di attivare il periodo transitorio, dovranno comunque mantenere le condizioni per l'accesso al proprio mercato del lavoro, invariate o renderle più favorevoli - ma non più restrittive - di quanto non fossero al momento della firma dei trattati di adesione, il 16 aprile 2003 (clausola di standstill).

La Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di rinunciare ai periodi transitori, ma la maggioranza degli Stati ha però deciso non rinunciarvi, riservandosi di valutare ulteriori decisioni dopo i primi due anni.

L'Italia ha scelto di usufruire del regime transitorio ed in data 20 aprile 2004 è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la "Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori cittadini dei nuovi Paesi membri della UE per l'anno 2004".

L'art. 2 del DPCM 20 aprile 2004 autorizza l'ingresso in Italia, per motivi di lavoro subordinato, di lavoratori cittadini provenienti da otto dei nuovi Stati membri dell'UE ( per Cipro e Malta non si applica alcun limite ), fino ad un massimo di 20.000 unità . Il decreto in sostanza estende ai lavoratori degli otto Paesi interessati, un sistema analogo alla programmazione dei flussi di ingresso previsto dalla normativa, vigente in ambito nazionale, del T.U. sull'immigrazione di cui al D.Lgs.286/98, ma gestito separatamente e in maniera più favorevole.

L'Italia, quindi, nel valutare l'opportunità di avvalersi o meno del periodo transitorio, ha tenuto conto degli scenari relativi all'evoluzione del potenziale migratorio dei paesi in via di adesione, analizzando sia le prospettive demografiche di queste aree, sia i fattori di natura economica, ed in particolare le prospettive di crescita e le condizioni del mercato del lavoro dei paesi di origine rispetto a quelli di destinazione.

Le prospettive di crescita dei paesi nuovi aderenti, infatti, rimangono buone nonostante il recente rallentamento dell'economia mondiale, ma invece, permangono seri problemi sul fronte del mercato del lavoro dove la disoccupazione rimane elevata in molti paesi, a cominciare dalla Polonia.

La scelta di avvalersi del regime transitorio, quindi di un sistema progressivo e non di immediata piena libera circolazione per motivi di lavoro dei cittadini dei Paesi di nuova adesione - del resto in linea con le scelte compiute da altri 11 Stati già membri ( con esclusione di Regno Unito, Irlanda e Svezia) - è stata principalmente determinata dalla necessità di verificare la capacità di assorbimento da parte del mercato del lavoro nazionale dei flussi di manodopera provenienti dai nuovi Stati membri.

Il provvedimento adottato introduce un meccanismo che consente e rende, allo stesso tempo, necessario monitorare e verificare i flussi di ingresso per motivi di lavoro subordinato dei cittadini dei nuovi Paesi membri, ponendoli ad esempio in relazione al complesso delle domande/aspettative rilevate, sia su scala nazionale che europea, alla capacità di assorbimento da parte del mercato nazionale, ovvero anche agli ingressi nel Paese per motivi diversi dal lavoro subordinato; ciò al fine di poter disporre di dati sulla cui base stimare le dimensioni complessive del fenomeno atteso per gli anni successivi al 2004 ed adottare gli opportuni provvedimenti. Il monitoraggio dovrà riguardare tutte le forme di ingresso che possono dar luogo ad attività lavorativa, anche se non

sottoposte a limitazioni numeriche nel caso degli otto nuovi membri, come il lavoro autonomo ed i ricongiungimenti familiari.

### Indicatori economici e migratori dei nuovi membri dell'Unione Europea

	Popolazione 2000 (in migliaia, ONU)	Pil totale in miliardi di euro PPP 2001 (Comm europea)	Pil pro capita in % della media UE 2001 (Comm europea)	Crescita PIL media 1997-2001 (Comm europea)	Tasso di disoccupazione 2002 (Eurostat)	Stock di emigranti presenti nell'UE nel 2001	Stock di emigranti presenti in Italia, al 31-12-2003 (Minint)
Polonia	38671	355,5	40	4,2	19,9	492.827	65.847
Rep. Ceca	10269	136,0	57	1,1	7,3	61.514	4.311
Ungheria	10012	121,3	51	4,5	5,8	96.064	4.840
Slovacchia	5391	59,7	48	3,3	18,5	35.579	4.807
Lituania	3501	30,3	38	3,6	13,6	17.332	1.565
Lettonia	2373	18,1	33	6,1	12,3	11.758	923
Slovenia	1990	31,9	69	4,2	6,4	41.538	4.377
Estonia	1367	13,4	42	5,2	10,3	17.703	555
Cipro	783	14,1	80	4,2	3,3		171
Malta	389	4,6	55	3,4	6,9		858
<b>Totale 10 cand.</b>	<b>74746</b>				<b>13,7</b>	<b>1.101.004</b>	<b>88.254</b>
Romania	22480	132,2	25	-1,0	8,5	249.630	239.426
Bulgaria	8099	51,5	28	2,0	17,8	77.059	17.080

### Prospettive demografiche dei paesi aderenti e candidati

	Popolazione (in migliaia)		Variazione popolazione	Tasso di fertilità	Popolazione oltre i 65 anni (%)	
	2000	2020	%	2000-05	2000	2020
Polonia	38671	37840	-2,1	1,26	12,1	17,6
Rep. Ceca	10269	9957	-3,0	1,16	13,8	21,3
Ungheria	10012	9091	-9,2	1,20	14,6	19,7
Slovacchia	5391	5428	0,7	1,28	11,3	16,1
Lituania	3501	3131	-10,6	1,25	14,0	17,3
Lettonia	2373	1962	-17,3	1,10	15,1	19,5
Slovenia	1990	1897	-4,7	1,14	13,9	21,5
Estonia	1367	1089	-20,3	1,22	15,1	19,7
Cipro	783	879	12,3	1,90	11,5	16,5
Malta	389	416	6,9	1,77	12,4	20,2
<b>Totale 10 cand.</b>	<b>74746</b>	<b>71690</b>	<b>-4,1</b>			
Romania	22480	21255	-5,4	1,32	13,4	16,3
Bulgaria	8099	6882	-15,0	1,10	16,1	19,4
Italia	57536	54264	-5,7	1,23	18,1	23,7

Fonte: United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2002 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>, 23 June 2003; 3:47:32 AM.

La presenza in Italia dai paesi aderenti e candidati in base ai permessi di soggiorno (1991-2003)

	31/12/91	31/12/95	1/1/97	1/1/99	1/1/00	1/1/01	1/1/02	1/1/03	1/1/04	Ricongiung. familiari, visti 2003
Polonia	12.139	13.955	23.163	23.258	29.478	31.372	30.658	35.077	65.847	270
Rep. Ceca			4.866	3.122	3.429	3.521	3.315	3.770	4.311	18
Ungheria		2.815	3.428	3.625	3.690	4.182	3.745	4.075	4.840	21
Slovacchia			2.489	1.913	2.087	2.852	2.706	3.644	4.805	15
Lituania			317	378	450	582	672	858	1.565	13
Lettonia			187	264	333	431	715	658	923	7
Slovenia			3.575	3.476	3.720	3.808	3.727	3.802	4.377	20
Estonia			181	204	226	263	257	362	555	7
Cipro			153	152	166	177	147	179	171	0
Malta			751	793	794	795	736	836	858	4
<b>Totale 10 aderenti</b>			<b>39.110</b>	<b>37.185</b>	<b>44.373</b>	<b>47.983</b>	<b>46.678</b>	<b>53.261</b>	<b>88.252</b>	<b>375</b>
Romania	8.250	14.212	26.894	33.777	61.212	68.929	75.377	95.834	239.426	2.791
Bulgaria	2.530	3.256	4.435	5.278	7.378	7.514	7.788	8.552	17.080	194

Fonte: Ministero dell'Interno per i permessi di soggiorno e Ministero degli esteri per i visti

Presenza regolare e irregolare in Italia evidenziata dalle regolarizzazioni del 1998 e del 2002

	Regolarizzazione 1998				Regolarizzazione 2002			
	Permessi di soggiorno regolari al 1-1-1998 (ISTAT)	Domande di regolarizzazione presentate nel 1998 (Min. Interno)	Domande di regolarizzazione in % dei permessi di soggiorno regolari	Domande di regolarizzazione in % del numero totale di domande presentate	Permessi di soggiorno regolari al 1-1-2002 (MinInt)	Domande di regolarizzazione presentate nel 2002 (Min. Interno)	Domande di regolarizzazione in % dei permessi di soggiorno regolari	Domande di regolarizzazione in % del numero totale di domande presentate
Polonia	22.938	5.746	25,1	2,3	30658	34173	111,5	4,9
Slovenia	3.469	65	1,9	0,0	3727	497	13,3	0,1
Ungheria	3.318	220	6,6	0,1	3745	1101	29,4	0,2
Rep. Ceca	2.868	202	7,0	0,1	3527	753	21,3	0,1
Slovacchia	1.389	174	12,5	0,1	2881	1474	51,2	0,2
Malta	751	8	1,1	0,0	746	12	1,6	0,0
Lituania	346	34	9,8	0,0	672	612	91,1	0,1
Lettonia	228	29	12,7	0,0	515	224	43,5	0,0
Estonia	158	38	24,1	0,0	257	176	68,5	0,0
Cipro	137	3	2,2	0,0	147	3	2,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>35602</b>	<b>6519</b>	<b>18,3</b>	<b>2,6</b>	<b>46875</b>	<b>39025</b>	<b>83,3</b>	<b>5,6</b>
Romania	28.796	26.719	92,8	10,6	75377	143500	190,4	20,5
Bulgaria	4.832	1.749	36,2	0,7	7788	9020	115,8	1,3
Turchia	4364	500	11,5	0,2		1998		0,3
Albania	72.551	48.446	66,8	19,3	144120	54918	38,1	7,8
Jugoslavia	31.673	3.021	9,5	1,2	36614	6681	18,2	1,0
Macedonia	14.199	2.772	19,5	1,1	23142	5817	25,1	0,8
Croazia	15.223	691	4,5	0,3	15482	4217	27,2	0,6
Bosnia*	8.928	1.188	13,3	0,5	11239	2717	24,2	0,4
<b>Tot ex Jugosl+Al</b>	<b>142574</b>	<b>56118</b>	<b>39,4</b>	<b>22,4</b>	<b>230597</b>	<b>74350</b>	<b>32,2</b>	<b>10,6</b>
<b>Totale 18 paesi</b>	<b>216168</b>	<b>91605</b>	<b>42,4</b>	<b>36,5</b>	<b>360637</b>	<b>267893</b>	<b>74,3</b>	<b>38,2</b>
<b>Tot. stranieri sog.</b>	<b>1.022.896</b>	<b>250.966</b>	<b>24,5</b>	<b>100</b>	<b>1362630</b>	<b>701.464</b>	<b>51,5</b>	<b>100,0</b>

Fonti: ISTAT e Ministero dell'Interno

### **1.5) Le funzioni e gli obiettivi delle diverse tipologie di quote programmate di lavoratori non comunitari**

Per effetto delle innovazioni introdotte dalla L. n. 189/2002, la tipologia delle quote di ingresso è ampliata. L'art. 21, comma 1, del TU - d.lgvo 286/1998, prevede, infatti, la possibilità di stabilire quote di ingresso riservate ai lavoratori stranieri di origine italiana.

La disposizione ha trovato una prima applicazione con i DPCM del 15.10.2002 (di programmazione transitoria per l'anno 2002) e del 6.6.2003 (riferito all'anno 2003), i quali hanno riservato ai cittadini argentini di origine italiana rispettivamente n. 4.000 e n. 200 ingressi. Le suddette quote sono state utilizzate finora soltanto in minima parte.

La quota per lavoro stagionale dovrà essere determinata tenendo conto che, con l'entrata in vigore del regolamento d'attuazione della legge, in corso di emanazione, diverrà operativa la disposizione di cui all'art. 5, comma 3 ter, TU - d.lgvo 286/1998. Il suo testo attuale, modificato dalla L. n. 189/2002, consente di rilasciare un permesso triennale per lavoro stagionale; il regolamento in corso di emanazione prevede che detto permesso venga concesso previa autorizzazione al lavoro rilasciata a valere sulla quota flussi per l'anno in corso. Per gli anni successivi al primo, il permesso, a condizione che il lavoratore non comunitario osservi puntualmente i termini per l'uscita dal territorio nazionale ed il successivo reingresso, mantiene efficacia. Conseguentemente sarà necessario tener conto dei permessi triennali rilasciati ed in corso di validità, all'atto della determinazione delle quote di ingresso per lavoro stagionale nei due anni successivi a quello del loro rilascio.

La programmazione dei flussi per lavoro subordinato non stagionale implica anche la scelta della quota degli ingressi da riservare ai lavoratori provenienti dai paesi che hanno concluso con l'Italia accordi di collaborazione in materia migratoria che, come già rilevato, assumono un'importanza fondamentale e che si intende in particolar modo valorizzare.

L'immigrazione clandestina, quantunque ridimensionata nel corso degli ultimi anni, presenta infatti potenzialità di crescita futura che impongono un'attenzione costante.

Per contenere la spinta migratoria illegale dei cittadini di numerosi Paesi terzi, in provenienza soprattutto dall'Africa sub-sahariana e centrale, è necessario instaurare con i Governi dei diversi Paesi di origine o di transito rapporti proficui di collaborazione che presuppongono l'offerta di contropartite adeguate.

La collaborazione di tali Governi è, sotto il profilo strategico, fondamentale e decisiva per arginare l'afflusso di clandestini; la concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di Paesi che collaborano, rappresenta strumento di importanza fondamentale per conseguire la collaborazione auspicata.

I paesi di origine dei flussi d'immigrati, infatti, in assenza di una qualche forma di incentivo, tendono a favorire l'emigrazione, anche quella clandestina, sia per alleggerire la situazione nazionale della disoccupazione, sia per assicurarsi le rimesse degli emigrati.

La programmazione dei flussi d'immigrazione consente di disporre di tutte le informazioni utili sulla destinazione del viaggio e sulle modalità di inserimento del lavoratore straniero nel mercato del lavoro. Il migrante, anche se deve attendere un tempo più lungo per la sua partenza, accede però ad un circuito legale, che non solo gli offre un viaggio con destinazione certa e garantita, ma anche un'opportunità di lavoro legale, senza dover essere sfruttato prima dal trafficante e poi dal datore di lavoro in nero.

La predisposizione di quote riservate ha rappresentato un utile strumento per assicurare un quadro di effettiva collaborazione con i Paesi firmatari degli accordi di riammissione. Va peraltro considerato che il sistematico ricorso alle quote riservate, comporta anche degli inconvenienti, consistenti nella frammentazione delle quote e nell'introduzione di un fattore di rigidità. Tali inconvenienti rendono più macchinosa la gestione del meccanismo delle quote e sovente sono all'origine di un utilizzo incompleto delle stesse. Senza mettere in discussione l'uso di quote



privilegiate, sembra opportuno individuare misure alternative a favore di alcuni dei paesi che garantiscono una collaborazione attiva, offrendo altre contropartite, che siano idonee a supportare adeguatamente l'indispensabile apporto dei paesi d'origine. Il sistema delle quote nazionali riservate si deve misurare inoltre con la necessità di riconoscere una forma di preferenza ai nuovi paesi membri dell'UE, durante la fase transitoria.

Dovrà essere pienamente utilizzata la possibilità di impiegare, come strumento preferenziale, il permesso per lavoro pluristagionale, che richiede un visto indipendente per ogni stagione ma necessaria una sola autorizzazione al lavoro per il triennio.

Andrà inoltre valorizzata l'opzione, già sperimentata con successo, di destinare una parte di ingressi per lavoro subordinato a lavoratori con qualifica di dirigente o comunque a personale altamente qualificato. Tale scelta risponde all'esigenza di soddisfare il fabbisogno di manodopera straniera con elevata professionalità.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali svolgerà inoltre ogni azione possibile al fine di favorire un'equilibrata distribuzione sul territorio italiano dei lavoratori entrati con le quote privilegiate.

In conclusione, la programmazione dei flussi dovrà tenere conto in primo luogo della situazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo; in secondo luogo, dell'offerta proveniente dai paesi comunitari di nuova adesione, in terzo luogo dell'offerta dei lavoratori provenienti da paesi non dell'Unione, che avranno stipulato con l'Italia accordi che prevedono quote privilegiate di ammissione ed, infine, dell'offerta dei lavoratori non dell'Unione ove non sono previste quote preferenziali.

#### La programmazione dei flussi in Italia 2002-2004

	Quote 2002	Quote 2003	Quote 2004
Albania	3.000	1.000	3.000
Marocco	2.000	500	2.500
Tunisia	2.000	600	3.000
Egitto	1.000	300	1.500
Nigeria	500	200	2.000
Moldavia	500	200	1.500
Sri Lanka	1.000	500	1.500
Bangladesh		300	1.500
Pakistan			1.000
Altri			2.500
<b>Totale</b>	<b>10.000</b>	<b>3.600</b>	<b>20.000</b>
Quote per lavoratori di origine italiana di Argentina, Uruguay e Venezuela	4.000	200	400
Rapporti di lavoro subordinato			
Di cui dirigenti	500	500	500
Di cui non stagionali	0	5.900	6.100
Di cui stagionali	60.000	68.500	50.000
<b>Totale</b>	<b>60.500</b>	<b>74.900</b>	<b>56.600</b>
Lavoro autonomo	5.000	800	2.500
<b>Totale</b>	<b>79.500</b>	<b>79.500</b>	<b>79.500</b>

#### 1.6) Accordi bilaterali in materia di lavoro

Gli accordi bilaterali in materia di lavoro contribuiscono a rendere più ordinati i flussi migratori, a combattere l'immigrazione illegale, a sviluppare politiche volte alla gestione dei lavoratori immigranti e, quindi, alla creazione di dinamiche vantaggiose.

Ad oggi l'Italia ha firmato due Accordi bilaterali sul lavoro stagionale con l'Albania (nel 1997) e con la Tunisia (nel 2000). L'Accordo con la Tunisia, tuttavia, non è ancora entrato formalmente in vigore per il mancato perfezionamento delle procedure di ratifica da parte tunisina.

L'Italia ha inoltre firmato un accordo con la Moldavia che riguarda sia i lavoratori autonomi che i subordinati, stagionali e non. Questo accordo è anche il primo ad essere siglato dall'entrata in vigore della legge Bossi-Fini: recepisce quindi gli elementi di riforma della disciplina degli accessi per motivi di lavoro introdotti dalla nuova norma.

Oltre ad implementare il numero di accordi già sottoscritti, si rende opportuno, in prospettiva, rivederli alla luce delle nuove disposizioni di legge, e renderli uniformi e coerenti.

E' necessario inoltre aprire una nuova fase, nella quale valorizzare maggiormente il ruolo della formazione nei paesi di origine dei lavoratori che intendono poi fare ingresso nel nostro paese.

In particolare, è necessario promuovere nuove intese con tutti i paesi firmatari di accordi di riammissione interessati da flussi migratori in Italia, e rispondere con tempestività alle necessità di manodopera del nostro mercato interno e favorire così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale intento sarà perseguito attraverso: la formazione, professionale e linguistica, nei paesi di origine; il conseguente diritto di prelazione (ai sensi del già citato art. 23 della L. n. 189/2002) per coloro che hanno seguito tali corsi; la possibilità per i datori di lavoro italiani di selezionare i lavoratori utilizzando le agenzie di collocamento locali governative; la promozione di intese tra le associazioni datoriali italiane e le agenzie di collocamento, nonché attraverso lo scambio di informazioni relative al fabbisogno interno e alle risorse umane.

## **1.7) Lotta al lavoro nero degli stranieri**

### **1.7.1) Regolarizzazione ed emersione**

Il governo, con la legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" e con il decreto-legge 9 settembre 2002 n. 195 e legge di conversione 9 ottobre 2002, n. 222 recante "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari", ha adottato un procedimento di regolarizzazione che ha interessato 705.172 lavoratori stranieri residenti sul territorio italiano. I provvedimenti hanno fornito una risposta concreta all'esigenza di far emergere dall'irregolarità i lavoratori immigrati, nonché le imprese e le famiglie che li avevano alle proprie dipendenze. Le domande di regolarizzazione sono state accolte fino all'11 novembre 2002 ed hanno interessato colf e badanti e, in percentuale leggermente maggiore, stranieri con altre posizioni di lavoro dipendente, mostrando chiaramente le dimensioni della situazione di irregolarità occupazionale della popolazione immigrata nel nostro paese.

Il procedimento, che si è concluso il 31/12/2003, prevede il nulla osta al rilascio del permesso di soggiorno da parte della Questura e la successiva convocazione delle parti presso uno sportello polifunzionale della Prefettura. Qui il datore di lavoro e il lavoratore hanno svolto, per la prima volta in un'unica sede, tutte le pratiche relative alla regolarizzazione: attribuzione del codice fiscale, sistemazione della posizione contributiva, firma del contratto di lavoro e quindi rilascio del permesso di soggiorno. Al fine di semplificare quanto più possibile la procedura di regolarizzazione, gli Sportelli polifunzionali si sono avvalsi della presenza simultanea di rappresentanti della Prefettura, della Questura, dell'Ufficio del Lavoro, delle Poste Italiane, dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS.

**1.7.2) Controlli su datori di lavoro e sui loro dipendenti. Sanzioni nella fase successiva al provvedimento di regolarizzazione**

E' in corso una revisione dei servizi ispettivi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL (ex articolo 8 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003), che darà luogo ad un decreto legislativo di riordino e razionalizzazione di detti servizi, al fine di potenziare la loro capacità operativa ed introdurre anche alcune funzioni di consulenza e di prevenzione.

Al fine di rilevare e prevenire forme di clandestinità e irregolarità del lavoro, verrà ulteriormente favorita la programmazione dei flussi, coerente con le esigenze e con le prospettive del mercato del lavoro, inoltre verranno intensificate le azioni per la sicurezza sul lavoro degli immigrati, soggetti ad un'elevata incidenza degli infortuni sul lavoro.

Lo sportello polifunzionale ha dimostrato essere una soluzione innovativa, che ha permesso al cittadino di rivolgersi ad uno sportello unico per ottenere ciò che, una volta, avrebbe ottenuto solo da più amministrazioni dello Stato diversificate e lontane fra loro.

L'attività di vigilanza svolta nel 2002 dai servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, per arginare il fenomeno dell'occupazione abusiva dei cittadini non comunitari, ha riguardato n. 21.431 aziende, in prevalenza fino a 15 dipendenti, il 55% delle quali occupava lavoratori in nero. I lavoratori non comunitari individuati nel corso delle ispezioni sono stati n. 12.444, solo il 54,6% dei quali si trovava in una situazione regolare relativamente ai contributi ed all'autorizzazione al soggiorno; la parte restante versava o in condizione di irregolarità contributiva, pur essendo in regola quanto al soggiorno (31,9%) o, oltre a essere priva di copertura contributiva, era anche sprovvista di permesso di soggiorno (17,9%)

L'alto tasso di irregolarità riscontrato non fotografa l'oggettiva situazione generale italiana, ma è in buona parte l'effetto dell'impostazione e dell'efficacia dell'azione ispettiva intrapresa. Quest'ultima viene diretta in modo sempre più mirato verso i settori e le aree a rischio, nelle quali ragionevolmente si può trovare irregolarità parziale o totale e comprendono anche il profilo fiscale.

### **1.8) Imprenditoria immigrata**

Il fenomeno dell'imprenditoria immigrata si presenta in Italia in costante crescita. Da dati ufficiali di Unioncamere e Infocamere risulta un significativo incremento (circa il 20% all'anno nell'ultimo triennio), delle aziende che hanno come titolare un immigrato. Infatti se nel 2000 si registravano in Italia 85.049 aziende di questo tipo, nel 2001 il numero sale a 105.548 aziende e nel 2002 ne risultano ben 125.461. I permessi di soggiorno per lavoro autonomo/motivi commerciali al 31 agosto 2003 sono 114.736 (elaborazione su dati del Ministero dell'Interno).

Le esperienze sono diffuse su tutto il territorio nazionale, ma concentrate prevalentemente al centro-nord. Da alcune rilevazioni effettuate in queste aree emerge infatti una rapida diffusione di queste attività.

In alcuni casi queste esperienze nascono da progetti finanziati con fondi comunitari, anche in considerazione del fatto che da parte della Commissione europea - Direzione Generale Imprese - è stata sottolineata l'importanza per l'economia di favorire la nascita di imprese etniche anche sotto il profilo della creazione di nuovi posti di lavoro.

Peraltro l'articolo 26 del T.U. in materia di immigrazione prevede che il lavoratore straniero possa esercitare un'attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, ovvero costituire società di capitale o di persone o accedere a cariche societarie a condizione che l'esercizio di tali attività non sia riservato dalla legge a cittadini italiani o dell'Unione europea e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge italiana.

L'articolo 19 della legge n. 189/2002 prevede agevolazioni di impiego per i lavoratori autonomi che seguano attività di istruzione e di formazione finalizzata allo sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine.

Al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditoria tra gli stranieri, è opportuno eliminare alcune criticità che rallentano le possibilità di diffondere le politiche innovative in questo settore.

I principali problemi sono riconducibili essenzialmente alle difficoltà di comunicazione e di comprensione della lingua, a quelle relative all'accesso ai finanziamenti, alla carenza di servizi di supporto per l'avvio di attività imprenditoriali, alle competenze ancora limitate nella gestione di imprese.

A livello istituzionale sembra pertanto opportuno:

- a) Prevedere corsi di formazione e di orientamento per l'avvio di attività imprenditoriali, anche in collaborazione con le regioni e gli enti locali;
- b) ~~avviare iniziative di informazione e diffusione delle buone pratiche in materia di imprenditoria, realizzate soprattutto negli Stati membri dell'UE;~~
- c) dare ampia diffusione a tutte le informazioni concernenti l'avvio di un'attività imprenditoriale e alle leggi di settore che prevedono agevolazioni finanziarie;
- d) favorire l'accesso al credito finanziario e semplificare i procedimenti amministrativi.

## Cap. 2) Le politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e gli stranieri nel sistema giudiziario

### 2.1) L'evoluzione delle pressioni migratorie, nuovi paesi di provenienza e nuove rotte

La pressione migratoria illegale verso l'Italia risulta in diminuzione, soprattutto per quanto riguarda il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

Continua a destare preoccupazione, tuttavia, il flusso diretto in Sicilia proveniente dalle coste libiche. I fattori che alimentano la pressione migratoria illegale verso l'Unione Europea e segnatamente verso l'Italia sono essenzialmente di natura economica.

Le sperequazioni nella distribuzione del reddito a livello mondiale, il sottosviluppo economico, le crisi occupazionali determinano movimenti, anche illegali, di persone e di forza lavoro verso le regioni economicamente più ricche. In termini percentuali il fenomeno della clandestinità è alimentato in parte dagli ingressi illegali infra - Schengen, specie dalla Grecia e attraverso la rotta Spagna - Francia, ma soprattutto dai cosiddetti "overstayers", cioè di un numero notevole di soggetti che, entrati legalmente, permangono dopo la scadenza di visti o permessi di soggiorno.

Naturalmente, anche i processi di destabilizzazione derivanti da conflitti e crisi politiche internazionali possono incidere sulle dinamiche migratorie. La situazione dell'Africa subsahariana è quella che crea maggiori preoccupazioni.

Per quanto riguarda l'Italia, i principali Paesi di origine e transito dei flussi di immigrazione illegale sono quelli del bacino del Mediterraneo, dell'Europa centro-orientale, del Medio-oriente, del Sub-continente indiano, nonché Cina e Ecuador. Più di recente, consistenti flussi di immigrazione clandestina originano dall'Africa sub-sahariana e dal Corno d'Africa e raggiungono via mare la Sicilia, dopo essere transitati dalla Libia.

Le recenti vicende irachene nonostante non abbiano avuto ripercussioni immediate sui flussi di immigrazione clandestina diretti nel nostro Paese impongono, tuttavia, un'attenzione particolare, nell'immediato futuro, verso l'intera regione del Medio-oriente.

Oltre all'elevato livello di benessere economico-sociale raggiunto dall'Europa occidentale, tra i fattori d'attrazione verso l'Unione Europea vanno ricordati:

- la moderna e avanzata legislazione in materia di asilo e protezione umanitaria, con gradi di "apertura" che variano da Stato membro a Stato membro;
- le procedure di regolarizzazione dei soggiornanti illegali, adottati in alcuni Stati membri;
- la vicinanza geografica con le aree da cui originano o transitano consistenti flussi di immigrazione illegale (regione mediterranea e mediorientale, Russia ed ex Repubbliche Sovietiche);
- la politica dei visti (l'eliminazione dell'obbligo del visto nei confronti di Romania e Bulgaria ha determinato, ad esempio, un notevole incremento della presenza irregolare, negli Stati membri, di rumeni e bulgari che, entrati per fittizi motivi turistici, vi permangono illegalmente);
- la libertà di circolazione all'interno dell'Unione Europea nello Spazio Schengen;
- l'estrema facilità di comunicazione e lo sviluppo dei sistemi di trasporto internazionale.

Si ritiene, inoltre, che il processo di allargamento in atto, con lo spostamento verso est delle frontiere esterne dell'Unione Europea, porterà ad un generale incremento della pressione migratoria illegale.

La posizione geografica dell'Italia, al centro del mare Mediterraneo e, soprattutto la sua vicinanza a Stati che, per diverse ragioni, hanno attraversato, o stanno attraversando, periodi di profondo travaglio economico, sociale e politico, ha conosciuto negli ultimi anni un sensibile incremento dei flussi migratori illegali.

In tale contesto, rimane particolarmente sensibile il problema dell'immigrazione clandestina via mare. Infatti, pur a fronte di una drastica diminuzione degli sbarchi illegali sulle coste pugliesi e

calabresi, determinata evidentemente da una minore pressione migratoria sull'Albania e sulla Turchia, nei mesi di giugno e luglio 2003, si è evidenziato un nuovo movimento migratorio di dimensioni ragguardevoli in transito dalla Libia e diretto verso le coste siciliane, che è andato ad incrementare quello "tradizionale" proveniente dalla Tunisia. Immediati interventi hanno consentito un controllo di detto flusso, pur permanendo le condizioni sfavorevoli ad una sua completa riduzione, in quanto le coste del nord Africa sono da anni meta continua dei viaggi degli emigrati subsahariani.

Dalla seguente tabella, relativa al raffronto tra il numero di clandestini sbarcati nell'anno 2000, 2001, 2002 e 2003, si evince che a fronte di una netta diminuzione registrata in Puglia e in Calabria, la Sicilia ha conosciuto un aumento costante del fenomeno, con una inversione di tendenza nel 2003.

### Sbarchi registrati di clandestini

	2000	2001	2002	2003	Var % 2002-03
Puglia	18.990	8.546	3.372	137	-95,9
Sicilia	2.782	5.504	18.225	14.017	-23,1
Calabria	5.045	6.093	2.122	177	-91,7
<b>Totale</b>	<b>26.817</b>	<b>20.143</b>	<b>23.719</b>	<b>14.331</b>	<b>-39,6</b>

### Le nazionalità dichiarate dai clandestini al momento dello sbarco sulle coste italiane

2001	Totale	Distribuzione %	Sicilia	Puglia	Calabria
Albania	4018	19,9	1	4017	0
Irak curdi	2586	12,8	17	1354	1215
Irak	2327	11,6	322	656	1349
Turchia curdi	1909	9,5	311	542	1056
Sri Lanka	1553	7,7	1117	16	420
Turchia	1535	7,6	47	487	1001
Marocco	1199	6,0	1151	28	20
Tunisia	607	3,0	604	2	1
Palestina	538	2,7	451	25	62
Jugoslavia Kossovo	525	2,6	0	525	0
Algeria	500	2,5	478	9	13
Afganistan	491	2,4	3	87	401
Eritrea	322	1,6	267	1	54
Bangladesh	292	1,4	87	98	107
Cina	260	1,3	1	258	1
India	254	1,3	66	91	97
Pakistan	253	1,3	41	65	147
Somalia	186	0,9	177	0	9
Sudan	139	0,7	132	3	4
Sierra leone	122	0,6	103	5	14
Egitto	92	0,5	34	52	6
<b>Totale</b>	<b>20143</b>	<b>100,0</b>	<b>5504</b>	<b>8546</b>	<b>6093</b>
2002	Totale	Distribuzione %	Sicilia	Puglia	Calabria
Iraq	3682	15,5	2616	1022	44
Sri Lanka	2642	11,1	1421	10	1211
Liberia	2129	9,0	2102	0	27
Marocco	1856	7,8	1841	14	1
Irak curdi	1564	6,6	1040	395	129
India	1369	5,8	1361	0	8
Sudan	1351	5,7	1265	0	86
Albania	1247	5,3	0	1247	0
Tunisia	1183	5,0	1182	1	0

Eritrea	1076	4,5	912	0	164
Palestina	1053	4,4	998	32	23
Pakistan	787	3,3	635	49	103
Algeria	716	3,0	711	5	0
Somalia	628	2,6	505	0	123
Turchia	481	2,0	95	350	36
Sierra leone	366	1,5	365	1	0
Bangladesh	365	1,5	355	10	0
Egitto	262	1,1	247	7	8
Etiopia	159	0,7	112	0	47
Afganistan	135	0,6	23	43	69
Congo	124	0,5	124	0	0
Turchia curdi	113	0,5	47	66	0
Cina	41	0,2	2	39	0
Iran	23	0,1	1	16	6
Jugoslavia Kossovo	3	0,0	0	3	0
<b>Totale</b>	<b>23719</b>	<b>100,0</b>	<b>18225</b>	<b>3372</b>	<b>2122</b>
<b>2003</b>	<b>Totale</b>	<b>Distribuzione %</b>	<b>Sicilia</b>	<b>Puglia</b>	<b>Calabria</b>
Palestina	3420	23,9	3419	1	0
Somalia	1963	13,7	1963	0	0
Iraq	1651	11,5	1651	0	0
Liberia	1159	8,1	1159	0	0
Eritrea	1195	8,3	1195	0	0
Marocco	812	5,7	812	0	0
Pakistan	533	3,7	524	9	0
Sudan	535	3,7	535	0	0
Ghana	348	2,4	348	0	0
Tunisia	577	4,0	577	0	0
Sierra leone	185	1,3	185	0	0
India	324	2,3	299	25	0
Irak curdi	194	1,4	0	17	177
Bangladesh	297	2,1	286	11	0
Etiopia	258	1,8	258	0	0
Algeria	185	1,3	185	0	0
Costa d'Avorio	163	1,1	163	0	0
Nigeria	121	0,8	121	0	0
Egitto	102	0,7	102	0	0
Turchia	79	0,6	79	0	0
Albania	62	0,4	0	62	0
Afganistan	1	0,0	1	0	0
Sri Lanka	0	0,0	0	0	0
Turchia curdi	0	0,0	0	0	0
Jugoslavia Kossovo	0	0,0	0	0	0
Cina	0	0,0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>14331</b>	<b>100,0</b>	<b>14017</b>	<b>137</b>	<b>177</b>

## 2.2) L'evoluzione delle pressioni migratorie, nuovi paesi di provenienza e nuove rotte

Presso il confine terrestre orientale, da sempre interessato dai flussi d'immigrazione clandestina in transito o originanti dall'area balcanica, si è invece rilevato, già a partire dal 2001, una netta diminuzione del fenomeno.

Nel 2003 si è potuto rilevare una netta flessione della pressione migratoria illegale, in tutte le sue componenti.

Non solo è diminuito drasticamente il numero dei clandestini sbarcati in Puglia, Sicilia e Calabria nel 2003 - 14.331 (137 in Puglia, 14.017 in Sicilia e 177 in Calabria), a fronte dei 23.719 clandestini del 2002 (3.372 in Puglia, 18.225 in Sicilia e 2.122 in Calabria) nel corrispondente periodo del 2002, con un decremento, quindi, del 60,4% - ma anche il numero degli stranieri respinti ed espulsi, come evidenziato dagli indicatori statistici.

Le principali direttrici di traffico sono le seguenti:

➤ Dal nord Africa verso la 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 cittadini marocchini, tunisini, algerini e, sempre più spesso, per i cittadini dell'Africa subsahariana, senza sottovalutare l'ingresso di cittadini pakistani.

Il flusso più consistente proviene, attualmente, della Tunisia e della Libia. Il transito di flussi di immigrazione clandestina attraverso la Libia ha assunto, durante lo scorso anno, connotazioni di rilevante entità, confermando una tendenza già evidenziatasi nel 2001.

La meta privilegiata dalle imbarcazioni che salpano dalle coste libiche è il litorale agrigentino, in particolare l'isola di Lampedusa, dove nel 2002 sono giunti 9.696 clandestini mentre, nel 2003, ne sono sbarcati 8.819. In molti casi è stato possibile accertare, infatti, che gli stranieri erano partiti dalle coste libiche e non dalla Tunisia, che pure continua a svolgere un ruolo strategico quale collettore dei flussi migratori illegali diretti in Sicilia, nonostante l'impegno delle Autorità locali.

Numerose e dettagliate sono, peraltro, le notizie di *intelligence*, secondo cui la Libia rappresenta un Paese di transito di rilevante interesse per i clandestini originari dell'Africa centro-orientale (Ciad, Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia) e occidentale (Liberia, Sierra Leone) e del sub-continente indiano che intendono raggiungere l'Europa. Uno dei principali centri di raccolta sarebbe localizzato nell'area di Al-Kufrah (a circa 950 km a sud di Bengasi), che costituisce il primo insediamento abitativo libico di rilievo lungo la rotabile tra il Sudan e la Libia. I clandestini raggiungerebbero poi, in piccoli gruppi, diverse località della Cirenaica ed anche della Tripolitania, per ricevere l'aiuto dei loro connazionali già ivi residenti.

Le località costiere da cui, con maggiore frequenza, salpano le imbarcazioni dirette in Italia sono Zuara e Zliten, rispettivamente ad est e ad ovest di Tripoli.

Il fenomeno risulterebbe in ulteriore crescita con modalità ed itinerari diversificati. In alcuni casi le partenze dei clandestini avverrebbero infatti direttamente dalle coste libiche, in altri, invece, i clandestini si trasferirebbero nelle vicine zone oltre il confine tunisino o egiziano per il successivo imbarco. La Tunisia sarebbe preferita all'Egitto in ragione dei minori costi per il "passaggio".

Il numero complessivo dei clandestini sbarcati in Sicilia ha fatto registrare negli ultimi anni, come si è detto, un incremento preoccupante: dai 1.973 sbarcati nel 1999 si è passati ai 2.782 nel 2000, ai 5.504 nel 2001, ai 18.225 nel 2002 ed ai 14.017 nel 2003.

Il flusso migratorio dalla Tunisia segue il medesimo itinerario con identici approdi, coinvolgendo soprattutto cittadini del Maghreb (Tunisia, Algeria e Marocco). Non è infrequente, tuttavia, la presenza di cittadini dell'Africa sub-sahariana.

➤ Dallo Sri Lanka in Sicilia e in Calabria attraverso il Canale di Suez

Il fenomeno delle imbarcazioni con a bordo cittadini cingalesi che, dopo aver attraversato il canale di Suez, giungono sulle coste dell'Italia meridionale, in particolare su quelle della Sicilia sud-orientale e sul litorale ionico della Calabria, già evidenziatosi, quantunque in maniera sporadica, nel triennio 1998-2000, ha assunto connotazioni di rilevante entità nel 2001 e soprattutto nel 2002, sia in termini di frequenza di approdi, che sotto il profilo del numero dei clandestini sbarcati.



Nel 2001, infatti, sono stati registrati 23 episodi di sbarco, per un totale di 1.470 clandestini, che hanno interessato le province di Catania, Siracusa, Catanzaro, Crotone e Reggio Calabria. Il fenomeno ha raggiunto, nel periodo gennaio-aprile 2002, proporzioni di assoluto rilievo con 24 episodi di sbarco nelle suddette province, per un totale di 2.372 cingalesi.

Successivamente sono giunte solo 4 imbarcazioni, per complessivi 263 clandestini, a dimostrazione di un drastico ridimensionamento del fenomeno, da ascrivere ad un programma d'azione, che è riuscito ad ottenere l'intensificazione dei controlli da parte delle competenti autorità di Colombo e de Il Cairo a seguito di pressioni diplomatiche ed iniziative di collaborazione operative nel frattempo avviate.

Le dichiarazioni rese dai clandestini ed alcuni riscontri investigativi hanno permesso di ricostruire la rotta seguita dalle imbarcazioni per raggiungere le coste italiane. Le stesse partivano dallo Sri Lanka (in taluni casi effettuando il carico dei clandestini al largo mediante barche di piccole dimensioni in grado di eludere i controlli nei porti cingalesi o lungo la costa) e, dopo aver circumnavigato parte della penisola arabica con eventuali scali intermedi nello Yemen, risalivano il Mar Rosso, attraverso il canale di Suez giungevano nel Mar Mediterraneo per poi approdare sulle coste sud-orientali della Sicilia o su quelle ioniche della Calabria.

#### ➤ Dalla Turchia verso la Calabria

Oltre agli sbarchi di cingalesi, il litorale ionico della Calabria - in particolare quello crotonese - è stato interessato, negli anni scorsi, dall'arrivo di navi di grande capacità provenienti dalla Turchia con a bordo centinaia di clandestini per lo più turchi ed iracheni di etnia curda ed, in misura minore, pakistani, indiani, cingalesi, bengalesi e afgani, con sporadiche presenze di nordafricani.

Non si esclude, peraltro, che dette navi siano partite, in alcuni casi, anche dalle coste siriano-libanesi.

In passato il fenomeno, quantunque non irrilevante, rivestiva carattere episodico con 848 clandestini sbarcati nel 1998 e 1.545 nel 1999. A partire dal 2000, ha assunto dimensioni senza precedenti come testimoniano i 5.045 immigrati giunti durante detto anno ed i 6.093 sbarcati nel 2001, per poi far registrare un netto calo con 2.122 clandestini nel 2002 e un crollo effettivo con 177 clandestini sbarcati nel 2003.

#### ➤ Dall'Albania verso la Puglia

La Puglia, per la sua particolare posizione geografica, rappresenta uno dei principali "varchi d'ingresso" dei flussi di immigrazione illegale che giungono non solo dall'Albania, ma anche dagli altri Paesi della regione balcanica e dal Medio-oriente (curdi in provenienza dalla Turchia, dopo essere transitati in Grecia).

Il fenomeno, nel corso degli ultimi anni, si è drasticamente ridotto passando dai 28.458 clandestini sbarcati nel 1998, ai 46.481 nel 1999 (tale dato va esaminato anche alla luce del conflitto nel Kosovo) e ai 18.990 nel 2000, con un'ulteriore sensibile riduzione nel 2001 che ha fatto registrare "solo" 8.546 clandestini. La netta flessione ha trovato conferma nell'anno 2003, con 3.372 clandestini, e, nel 2003, si può parlare di esaurimento del flusso se si considera che sono avvenuti solo 7 sbarchi, per un totale di 137 clandestini di cui 25 di nazionalità irachena, 62 albanesi e 9 pakistani, 17 gambiani, 12 birmani, 11 bangladeshi e 1 palestinese.

#### ➤ Dalla Grecia verso le coste adriatiche

Negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento di clandestini di prevalente etnia curda, giunti dalla Grecia a bordo delle navi traghetto che collegano, con cadenza pressoché quotidiana, i porti greci di Patrasso e Igoutmeniza con quelli di Ancona, Bari, Brindisi, Trieste e Venezia.

Nell'anno 2002 5.093 stranieri, molti dei quali individuati all'interno di veicoli commerciali imbarcati sulle navi traghetto ed altri trovati in possesso di documenti falsi, sono stati rinviati in Grecia sulla base dell'apposito Accordo di riammissione.

Tale fenomeno, non privo di rischi per i clandestini che a volte muoiono durante il viaggio, denota un livello non adeguato dei controlli da parte delle Autorità greche.

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

Gli immigrati che scelgono il "confine orientale", dopo aver percorso la tradizionale rotta balcanica, sono per lo più turchi ed iracheni di etnia curda, iraniani, cittadini dell'Europa centro-orientale - soprattutto jugoslavi, bosniaci, macedoni - e, in misura minore, asiatici del Sub-continente indiano e dell'Estremo oriente.

La pressione illegale al confine italo-sloveno ha comunque fatto registrare, a partire dal 2001, una netta flessione come dimostra il numero dei clandestini rintracciati lungo la cosiddetta "frontiera verde": 18.044 nel 2000, 8.126 nel 2001 e 1.465 nel 2002. Questi, nell'ordine, i principali Paesi di origine dei clandestini intercettati lo scorso anno: Jugoslavia, Fyrom, Turchia, Iraq, Romania, Bosnia-Erzegovina, Moldavia, Albania, Cina, Bangladesh.

A tale diminuzione ha sicuramente contribuito lo specifico piano di contrasto all'immigrazione clandestina realizzato lungo il confine goriziano mediante il potenziamento dei servizi di vigilanza e controllo e l'utilizzo di attrezzature tecniche, alcune delle quali di elevato profilo tecnologico. Tale dispositivo è stato peraltro integrato dall'impiego di pattuglie miste, formate cioè da personale di polizia italiano e sloveno.

Da non sottovalutare, inoltre, gli effetti positivi prodotti dall'introduzione dell'obbligo del visto (all'inizio del 2001) nei confronti dei cittadini iraniani da parte del governo bosniaco, che ha consentito la drastica riduzione del flusso illegale iraniano diretto negli Stati membri dell'Unione Europea, per il quale la Bosnia rappresentava uno dei principali corridoi di transito.

Si riportano infine i dati relativi alle riammissioni attive, accolte (su richiesta italiana) e passive, accolte (su richiesta slovena) effettuate nel 2001, nel 2002 e nel 2003. Nella medesima tabella vengono sintetizzati tutti i dati relativi alle frontiere terrestri dell'Italia.

Riammissioni "attive" e "passive" alle frontiere terrestri (2001-2003)

Confine	2001		2002		2003	
	Passive	Attive	Passive	Attive	Passive	Attive
italo-francese	8.730	4.928	8.225	4.324	4.603	2.536
italo-svizzero	692	35	657	31	817	10
italo-austriaco		2.277		2.917	1.283	3.090
italo sloveno	92	2.997	63	1.021	79	706

Fonte: Ministero dell'interno

➤ La situazione ai confini con la Francia, la Svizzera e l'Austria

Anche gli altri confini terrestri sono interessati dall'attraversamento illegale da parte di cittadini stranieri. Molti di questi, peraltro, soprattutto alla frontiera italo-elvetica, vengono intercettati in uscita dal territorio nazionale mentre tentano di raggiungere il Nord-Europa. Per una stima di tale non trascurabile fenomeni si vedano i dati riportati nella tabella precedente.

### 2.3 ) L'uso di documenti falsi

I seguenti dati attengono ai sequestri di documenti operati dagli Uffici di Polizia di Frontiera nel corso dei controlli effettuati non solo nei confronti dei passeggeri in ingresso nel territorio nazionale ed in partenza dallo stesso (a seguito dei quali sono stati adottati rispettivamente i provvedimenti di respingimento e di denuncia in stato di libertà), ma anche di quanti, presenti a diverso titolo nelle aree di competenza dei citati Uffici, sono stati analogamente trovati in possesso di documenti falsi.

	2001	2002	2003 (11 mesi)
Stranieri respinti	10.265	10.371	4.924

## 2.4) I respingimenti alla frontiera

Nella seguente tabella statistica figurano i dati relativi agli stranieri respinti alla frontiera negli anni 2001, 2002 e nei primi otto mesi del 2003 perché non in possesso dei requisiti necessari per l'ammissione sul territorio dello Stato, con l'indicazione delle principali nazionalità.

Da notare il notevole incremento di rumeni e bulgari, registrato nel 2002, da ascrivere sicuramente all'abolizione dell'obbligo del visto, per detti cittadini stranieri, stabilita dall'Unione Europea a decorrere dal 1° gennaio 2002. In effetti, molti di essi che prima non riuscivano ad ottenere il visto presso le nostre rappresentanze consolari, adesso tentano di entrare in Italia dichiarando, all'atto dei controlli di frontiera, fittizie motivazioni turistiche. Pertanto, quando vengono accertati scopi diversi da quelli dichiarati, agli stessi viene rifiutato l'ingresso in territorio nazionale. In molti casi, inoltre, i cittadini rumeni e bulgari vengono respinti perché non in possesso di sufficienti mezzi di sostentamento in relazione al periodo dichiarato di permanenza nel nostro Paese.

### Nazionalità degli stranieri respinti alle frontiere

ANNO 2001		ANNO 2002		ANNO 2003	
NAZIONALITA'	NR.	NAZIONALITA'	NR.	NAZIONALITA'	NR.
ALBANIA	7.860	ROMANIA	7.274	ROMANIA	4.458
BULGARIA	2.610	ALBANIA	5.954	BULGARIA	2.901
JUGOSLAVIA	2.605	BULGARIA	4.208	ALBANIA	1.853
CROAZIA	2.095	JUGOSLAVIA	2.553	SERBIA-MONTEN.	1.421
TURCHIA	1.282	CROAZIA	1.908	CROAZIA	1.172
ROMANIA	1.014	TURCHIA	1.085	TURCHIA	852
MACEDONIA	837	MACEDONIA	1.041	NIGERIA	734
UCRAINA	791	MAROCCO	755	CINA-POPOLARE	625
BOSNIA	649	CINA POPOLARE	644	MACEDONIA	599
ALTRE NAZIONALITA'	10.882	ALTRE NAZIONALITA'	12.214	ALTRE NAZIONALITA'	9.584
<b>TOTALE</b>	<b>30.625</b>	<b>TOTALE</b>	<b>37.656</b>	<b>TOTALE</b>	<b>24.202</b>

## 2.5) Il fenomeno degli overstayers

A parte le descritte modalità utilizzate dagli stranieri per entrare illegalmente nel nostro Paese, come già accennato, non bisogna sottovalutare l'entità dei flussi migratori provenienti dalle c.d. frontiere interne (intra-Schengen) e, soprattutto, il fenomeno degli overstayers, ossia della presenza illegale di stranieri che, entrati regolarmente in Italia, vi permangono anche dopo la scadenza del visto o dell'autorizzazione al soggiorno. Non si è tuttavia in grado di elaborare, al riguardo, stime attendibili.

## 2.6) Iniziative per il controllo del territorio, delle coste e delle frontiere

Nelle tabelle che seguono sono riportati i dati relativi ai provvedimenti di respingimento, alla frontiera e di allontanamento dal territorio nazionale adottati ed eseguiti nell'anno 2000, 2001, 2002, e 2003, infine i dati relativi alle persone denunciate e arrestate per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina negli anni 2001-2002 e fino al 30 novembre del 2003.

Stranieri destinatari di provvedimenti di respingimento alla frontiera, di respingimento del Questore e di espulsione.

	2000	2001	2002	2003
Respinti alla frontiera	30.878	30.625	37.656	24.202
Respinti dai Questori	11.350	10.433	6.139	3.195
Espulsi effettivamente rimpatriati	15.002	21.266	24.799	18.844
Ottemperati all'intimazione e all'ordine del Questore	3.206	2.251	2.461	8.126
Espulsi su conforme provv.to dell'A.G.	396	373	427	885
Riammessi nei Paesi di provenienza	8.438	12.751	17.019	9.901
<b>Stranieri effettivamente allontanati dal T.N.</b>	<b>69.263</b>	<b>77.699</b>	<b>88.501</b>	<b>65.153</b>
<b>Stranieri non rimpatriati</b>	<b>62.217</b>	<b>56.633</b>	<b>62.245</b>	<b>40.804</b>
<b>Totale stranieri rintracciati in posizione irregolare</b>	<b>131.480</b>	<b>134.332</b>	<b>150.746</b>	<b>105.957</b>
<b>Allontanati in % dei rintracciati in posizione irreg.</b>	<b>52,7</b>	<b>57,8</b>	<b>58,7</b>	<b>61,5</b>

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza

Nell'anno 2001 sono stati effettuati 13 voli charter per il rimpatrio di 1.700 cittadini extracomunitari (340 nigeriani, 466 albanesi, 201 cingalesi); nell'anno 2002 sono stati effettuati 26 voli charter per il rimpatrio di 2.294 cittadini extracomunitari (393 albanesi, 505 nigeriani, 603 cingalesi, 299 egiziani, 167 rumeni); nell'anno 2003 sono stati effettuati n. 33 voli charter per il rimpatrio di n. 2334 cittadini extracomunitari (470 nigeriani, 1325 rumeni, 131 pakistani, 260 egiziani, e 148 di altre nazionalità).

## 2.7) Il D.L. di attuazione dell'art.12, comma 9 quinquies (contrasto in mare)

Con il decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della Difesa, dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato il 14 luglio 2003, si è data concreta attuazione all'art. 12, comma 9 quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 2002, n. 189 e, più in generale, ad un complesso sistema normativo volto a individuare un livello di intervento adeguato a fronteggiare un fenomeno – quello dell'immigrazione clandestina via mare – che ha assunto da tempo dimensioni preoccupanti e che è in continua evoluzione nonostante i rilevanti risultati sinora raggiunti sul fronte della prevenzione e del contrasto.

Proprio a tal fine è stato previsto che le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto del traffico di migranti via mare vedano coinvolti non solo i mezzi aeronavali delle Forze di polizia, ma anche quelli della Marina militare e delle Capitanerie di porto.

I contesti in cui si sviluppa l'attività di monitoraggio e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare sono i seguenti:

- nei paesi d'origine dei flussi migratori dove l'intervento è finalizzato a prevenire il fenomeno tramite un'attività diplomatica;
- nelle acque internazionali dove il coordinamento tecnico ed operativo è affidato, secondo le norme vigenti per la Polizia del mare, al Comando in Capo della squadra navale della Marina Militare che, pur coadiuvata dai Comandi Generali della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di porto, in virtù dei sistemi di comunicazione ad alta tecnologia di cui è in possesso, detiene il controllo anche sulle operazioni effettuate da mezzi di amministrazioni diverse;
- nelle acque territoriali dove sono le unità navali delle Forze di Polizia che, oltre alla loro consueta attività istituzionale, svolgono anche quella finalizzata al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare con il concorso delle unità navali della Marina Militare e delle Capitanerie di porto;

E' in corso di definizione un apposito protocollo operativo che stabilirà le procedure da seguire in caso di rilevazione di natanti sospetti e che determinerà il necessario flusso informativo con la istituenda sala di coordinamento operativo, che il Dipartimento di P.S. del Ministero dell'Interno intende predisporre avvalendosi della rete informatica nazionale collegante i vari dicasteri, enti e comandi interessati. Il progetto andrà ad interconnettersi con i sistemi di controllo già attivati da parte di altre specialità di Polizia e che concorreranno al costante monitoraggio delle aree interessate dagli interventi di prevenzione e contrasto.

## **2.8) La distruzione delle imbarcazioni utilizzate per immigrazione clandestina : "Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 13 febbraio 2003".**

I considerevoli flussi di immigrazione clandestina, soprattutto via mare, registrati negli anni precedenti il 2003 hanno indotto ad affrontare anche la questione della destinazione dei mezzi utilizzati allo scopo, determinando un esplicito intervento del legislatore.

Con il decreto legge 4 aprile 2002, n. 51, convertito con modificazioni, nella legge 7 giugno 2002, n. 106, sono state introdotte modifiche alla disciplina dettata dall'articolo 12 del Testo Unico in materia di immigrazione relativamente al trattamento dei mezzi di trasporto utilizzati da trafficanti che operano nel settore dell'immigrazione clandestina. In particolare tali modifiche hanno riguardato:

- a) -la possibilità di procedere alla distruzione delle imbarcazioni sequestrate senza dover attendere il provvedimento definitivo di confisca;
- b) -la possibilità da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre direttamente la distruzione delle suddette imbarcazioni, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente;
- c) -l'individuazione dell'Agenzia delle Dogane quale organo amministrativo deputato alla scelta delle ditte incaricate della materiale distruzione dei mezzi.

Nella relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) che accompagnava il ddl di conversione si rilevava tra l'altro che "l'esecuzione delle nuove disposizioni determina l'opportunità di interventi organizzativi da parte delle amministrazioni interessate, dirette a completare le linee esecutive del provvedimento legislativo".

Al fine di corrispondere all'esigenza rappresentata dal legislatore per un'ottimale applicazione delle nuove disposizioni e nell'ottica di perseguire ed attuare un coordinato intervento, sul piano operativo, di tutte le Amministrazioni interessate alla distruzione dei mezzi di trasporto utilizzati per reati di immigrazione clandestina, è stata adottata la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 13 febbraio 2003, concernente la "Distruzione di imbarcazioni utilizzate per reati di immigrazione clandestina" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n. 41 del 19 febbraio 2003.

La "Circolare" è stata emanata con l' "...obiettivo di individuare e definire il quadro complessivo di intervento, di fornire un concreto indirizzo all'azione amministrativa e di favorire il migliore coordinamento dei diversi interessi pubblici coinvolti nel medesimo procedimento".

E' stata quindi avviata un'attività di "coordinamento amministrativo" che, rappresentata come continuo e costante supporto informativo, ha rappresentato in effetti un impulso e coordinamento delle iniziative ed attività delle strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato, competenti ad assolvere specifiche funzioni nell'ambito del procedimento per la distruzione delle imbarcazioni oggetto della "Circolare".

L'attività si è sviluppata nei confronti di due regioni particolarmente interessate dal fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare : Calabria e Sicilia; ciò al fine di perseguire la distruzione delle imbarcazioni ormeggiate nei porti, od ancor peggio, arenate sui litorali.

I risultati conseguiti in applicazione della "Circolare" rafforzano la necessità di proseguire ed intensificare, anche nel prossimo periodo di programmazione delle politiche dell'immigrazione, l'attività di coordinamento svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti ed a supporto delle diverse azioni che, in materia, competono alle varie articolazioni e strutture dello Stato dislocate sul territorio nazionale. Ciò con l'obiettivo tendenziale di ottimizzare i tempi di completamento dei procedimenti relativi alla eliminazione delle imbarcazioni sequestrate per reati di immigrazione clandestina.

## 2.9) Centri di permanenza temporanea

Vi sono vari tipi di strutture che il Ministero dell'interno utilizza per ospitare in maniera temporanea gli stranieri che entrano irregolarmente sul territorio nazionale, oppure quelli fermati in condizione di soggiorno irregolare. Queste strutture sono distinte, a seconda degli obiettivi loro assegnati, in:

- a) centri di permanenza temporanea e assistenza (CPT) previsti dall'art.14 del decreto legislativo 5 luglio 1998 n.286; gli stessi sono finalizzati al trattenimento vigilato di stranieri già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento;
- b) centri temporanei di accoglienza (ed interventi straordinari a carattere assistenziale anche al di fuori di essi) per stranieri irregolari in condizione di non trattenimento; tali strutture hanno il loro supporto normativo nel decreto legge n. 451 del 1995, convertito nella legge n.563/1995 (cosiddetta legge "Puglia") e, più in particolare nel successivo regolamento di attuazione n.233 del 1996 che, oltre a disporre l'istituzione di tre centri in Puglia (Brindisi, Lecce e Otranto ), ha previsto anche la possibilità che i Prefetti possano attivare, su tutto il territorio nazionale, strutture provvisorie o predisporre, comunque, interventi in favore di stranieri irregolari bisognosi di assistenza, limitatamente al tempo necessario alla loro identificazione, finalizzata o alla espulsione o, eventualmente, alla regolarizzazione (nel caso, ad esempio, dei richiedenti asilo).

L'art.23 del d.P.R. n.31 agosto 1999, n.394, ha espressamente ribadito la possibilità degli interventi assistenziali in questione;

- c) centri di identificazione previsti dall'art.1 bis , comma 3, del decreto legge 30 dicembre 1989, n.416, convertito con modificazioni , dalla legge 28 febbraio 1990, n.39, introdotto dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002, n.189; tali centri, non ancora operativi in attesa dell'emanazione del regolamento di attuazione, sono destinati ad evitare la dispersione sul territorio e all'accoglienza dei richiedenti asilo che hanno eluso i controlli di frontiera ovvero fermati in condizioni di soggiorno irregolare.

In conseguenza del mutato assetto normativo intervenuto con la citata legge 189/2002, che prevede il raddoppio da 30 a 60 giorni del periodo massimo di trattenimento degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale ed in attesa del relativo provvedimento di espulsione, sono stati predisposti progetti volti sia all'aumento del numero dei Centri di permanenza, sia all'incremento della capienza dei posti disponibili, anche mediante l'esecuzione di opportuni lavori di ristrutturazione e adeguamento.

Gli obiettivi prioritari ed i programmi dell'azione di Governo - riferiti ai centri di permanenza temporanea - sono stati finalizzati a rendere più funzionali e rispondenti al miglioramento delle condizioni di agibilità, le strutture già esistenti (Agrigento, Bologna, Brindisi,

Caltanissetta, Catanzaro, Lampedusa, Lecce, Milano, Modena, Ragusa, Roma, Torino, Trapani) con una capienza totale di 1.815 presenze alla data del 31 dicembre 2003.

Centri di permanenza temporanea:trattenuti, rimpatriati e dimessi (2001-2003)

	In valore assoluto			In percentuale		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Rimpatriati	4437	6372	7012	29,6	34,2	50,6
Dimessi per scadenza dei termini di legge	6893	5927	3668	46,0	31,8	26,5
Dimessi per varti motivi (asilo, non convalida, salute, etc...)	3500	5196	2957	23,3	27,9	21,3
Allontanatasi arbitrariamente	163	167	225	1,1	0,9	1,6
Totale trattenuti	14993	18625	13863	100,0	100,0	100,0

I centri decretati ai sensi del T.U. 286/1998, così come innovato dalle disposizioni contenute nella legge 189/2002, risultano essere i seguenti:

- Agrigento - ASI B9
- Agrigento - Lampedusa (con funzioni di primaria assistenza e soccorso)
- Bologna
- Brindisi "Restinco"
- Caltanissetta "Pian del Lago"
- Catanzaro Lamezia Terme
- Lecce - San Foca Melendugno
- Lecce - Otranto (con funzioni di primaria assistenza e soccorso)
- Milano
- Modena
- Roma - Ponte Galeria
- Torino
- Trapani -"Serraino Valpitta"

Per il raggiungimento delle predette finalità si è proceduto già dal 2002 all'apertura dei Centri di Bologna e Modena e ad ampliare la capienza del centro di Roma - Ponte Galeria (la cui ricettività è arrivata a 300 posti).

Nel corso dell'anno 2003 sono stati inoltre eseguiti lavori di ristrutturazione presso i seguenti Centri:

- Agrigento - ASI B9: è stato attuato un progetto di ristrutturazione parziale del fabbricato per apportare le migliorie necessarie. Il completamento dei lavori è previsto per la fine di giugno 2004.
- Agrigento - Lampedusa: nel dicembre 2003 è stato interessato il Ministero della Difesa, al fine di rinnovare la richiesta in merito alla proposta di acquisire la disponibilità di un'area della Caserma Luigi Adorno (zona Imbriacola), da adibire alla realizzazione di un nuovo centro per immigrati in sostituzione dell'attuale ubicato all'interno del sedime aeroportuale.
- Crotone - Sant'Anna: La struttura è diventata operativa in data 7 gennaio 2004. La ricettività è di 126 posti e, sulla base dei sopralluoghi effettuati, si ritiene dotata dei necessari livelli di sicurezza nonché di più che funzionali condizioni di vivibilità per gli ospiti. Esiste la possibilità futura di un ampliamento della ricettività.
- Lecce - Otranto: sono stati effettuati dei lavori di ristrutturazione.
- Milano: sono stati realizzati dei lavori di ristrutturazione, nonché opere di rafforzamento delle strutture di sicurezza, richiesti dalla Prefettura - UTG competente.
- Modena: sono stati effettuati lavori di miglioramento delle misure di difesa passiva, nonché interventi di ripristino a seguito dei danneggiamenti causati dagli ospiti.

- Roma - Ponte Galeria: La struttura è stata oggetto di numerosi interventi di ristrutturazione, nonché di opere di ripristino a causa dei ripetuti episodi di danneggiamento da parte dei trattenuti.
- Torino: nella more di una rilocalizzazione del Centro, attualmente sito in Corso Brunelleschi, sono stati tempestivamente autorizzati lavori di ristrutturazione e sostituzione di alcuni container danneggiati dagli ospiti. Ciò ha consentito di riattivare un modulo alloggiativi ed un modulo mensa e di introdurre un modulo adibito ad "ospedaletto" per poter far fronte alle esigenze sanitarie degli ospiti non trattabili negli spazi comuni.
- Trapani: il centro è stato chiuso dal 23 novembre 2003 per lavori di ristrutturazione.

#### Obiettivi in corso per il 2004

1. Ragusa: il Centro, realizzato nel 1998 in un'immobile di proprietà privata, all'origine aveva una ricettività di soli 20 posti. Attualmente la sua ricettività è stata portata a 60 posti. I lavori per migliorare le misure di difesa passiva sono terminati e sono ultimate le operazioni di collaudo.
2. Bari - Palese: si è proceduto ad impegnare la spesa, nel corso del 2002, per la costruzione del CPT di Bari - Palese, la cui struttura avrà una ricettività di 200 posti. Per il realizzando CPT è prevista l'ultimazione dei lavori per il mese di luglio 2004
3. Foggia: è stato approvato nel 2003 il progetto esecutivo relativo alla realizzazione di una nuova struttura a Foggia, in località Borgo Tressanti, adiacente all'attuale Centro di Accoglienza. I relativi lavori termineranno entro maggio 2004. La ricettività prevista è di 220 posti.
4. Gorizia - Gradisca d'Isonzo: è in corso di realizzazione un CPT con una capacità ricettiva di 252 posti. I lavori sono stati autorizzati e affidati all'impresa la cui opera dovrebbe essere conclusa a maggio del 2005.

#### Obiettivi per il triennio 2004-2006

Sono in corso con le amministrazioni regionali e comunali competenti "ratione materiae", le necessarie procedure ed intese per la realizzazione di altre strutture destinate al trattenimento. Le risultanze saranno sottoposte all'esame della competente Commissione tecnico-consulativa istituita, ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2003 e successive modifiche e integrazioni, presso il Dipartimento per le Libertà Civili e dell'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

Proseguono inoltre in diverse località del territorio nazionale i sopralluoghi per la realizzazione di 9 nuove strutture di trattenimento da realizzare nel corso del prossimo triennio (2004-2006) nel Centro e nel Nord del Paese. Tali realizzazioni potranno essere attuate, previa intese con le Amministrazioni locali.

#### 2.10) Centri di accoglienza, istituiti ai sensi della legge n.563/1995

Per quanto riguarda i Centri di accoglienza, (L. 563/95 e D:P:R: 233/96), al momento ne sono operativi 8 (il Centro di Bari viene aperto solo in caso di emergenza, con preavviso di 24 ore) per un totale di 3.400 posti, alla data della rilevazione statistica del 31 dicembre 2003.

- Bari - Palese
- Caltanissetta - Pian del Lago
- Como - Tavernola
- Crotone - Isola Capo Rizzuto
- Foggia - Ortanova
- Gorizia - ex scuola San Giuseppe



- Lecce - Otranto "Don Tonino Bello"
- Trapani - Pantelleria

Nel corso del 2003 sono stati realizzati due nuovi Centri di accoglienza rispettivamente a Caltanissetta - Pian del Lago (containers, con servizi igienici e infermeria - capienza 150 posti) e Trapani (capienza 230 posti) in una struttura in muratura di quel Comune.

Il Centro di Caltanissetta nel corso del triennio in oggetto verrà portato a 400 posti, tutti in containers abitativi.

Nel 2003 il Centro di Crotone ha ricevuto 10 strutture modulari adibite a dormitori, in sostituzione di alcune roulotte dichiarate fuori uso. L'attuale capienza è di 1.000 posti. Nel prossimo triennio è prevista la totale sostituzione dell'intero parco roulotte con le strutture suindicate per raggiungere una ricettività di 1.500 posti.

Analogamente, il Centro di Foggia - Ortanova ha ricevuto nel 2003, in sostituzione delle roulotte fuori uso 30 containers raggiungendo la capienza di 794 posti. Nel prossimo triennio si prevede di dotare il Centro unicamente di strutture modulari abitative, con una capienza di 1.000 posti.

Ai Centri di accoglienza summenzionati si affiancano altre strutture reperite sul territorio nazionale, di volta in volta allestite secondo le esigenze (Ancona Benincasa - Imperia - Varese - Gorizia).

#### **2.11) Sistema nazionale dei servizi di accoglienza alle frontiere previsti dall'art. 11, comma 6 del TU 286/98**

La materia connessa all'individuazione, attivazione e gestione dei servizi di accoglienza alle frontiere non è stata presa in considerazione nel precedente documento programmatico, per il triennio 2001 -2003, approvato con D.P.R. 30 marzo 2001.

Dopo un quinquennio dall'entrata in vigore del Testo Unico 286/98, il quale, nell'ambito del potenziamento e del coordinamento dei controlli di frontiera di cui all'art. 11, al comma 6°, ha previsto l'istituzione dei citati servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera, al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi, appare necessario affrontare le problematiche relative alla materia medesima, anche perché è ricompresa tra gli obiettivi prioritari indicati dalle ultime Direttive emanate dal Ministro dell'Interno.

Nel sottolineare che la nuova previsione normativa istituisce non più strutture di accoglienza, ma servizi di accoglienza, l'art. 24 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, concernente il regolamento di attuazione del predetto TU 286/98, prevede l'istituzione dei medesimi presso i valichi di frontiera nei quali è stato registrato negli ultimi tre anni il maggior numero di richieste di asilo o di ingressi sul territorio nazionale. La definizione delle modalità per l'espletamento di detti servizi è rimessa ad un provvedimento del Ministero dell'Interno, da emanare d'intesa con l'allora Ministro per la Solidarietà Sociale.

Tale provvedimento è stato emanato in data 22 dicembre 2000, mentre con D.M. 30 aprile 2001 sono stati individuati 15 valichi di frontiera ove istituire tali servizi, comprensivi dei valichi dove giungono stranieri richiedenti asilo provenienti da altri Paesi europei in applicazione della Convenzione di Dublino. (Ancona, Bari, Brindisi, Bologna, Bolzano, Como, Firenze, Gorizia, Imperia, Roma, Torino, Trieste, Trapani, Varese e Venezia).

Lo stesso articolo 24 del citato D.P.R. 394/98 specifica, inoltre, che nei casi di urgente necessità, per i quali i servizi di accoglienza non sono sufficienti o non sono attivati, è

immediatamente interessato l'ente locale per l'eventuale accoglienza in uno dei centri istituiti a norma dell'articolo 40 del testo unico.

Per servizi di accoglienza devono intendersi tutte quelle attività di supporto che possono agevolare la permanenza sul territorio nazionale di stranieri che intendano presentare domanda di asilo, di quelli che entrano in Italia per motivi diversi dal turismo e comunque per gli stranieri per i quali si rendano necessarie forme di assistenza in attesa della definizione degli accertamenti connessi al loro ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi.

La previsione di detti servizi si colloca nella prospettiva di una differenziazione di attribuzione tra le forze di polizia e gli uffici competenti, che sono chiamati a fornire agli stranieri il più ampio supporto informativo sugli adempimenti di legge e sull'utilizzazione dei servizi pubblici.

Nel corso dell'anno 2001 sono stati attivati i servizi di accoglienza presso i valichi di Roma-Fiumicino, Ancona-Porto e Varese-Malpensa.

Nel corso dell'anno 2002 sono stati attivati i servizi presso i valichi di Como-Ponte Chiasso, Gorizia-Casa Rossa, Trapani-Porto e Venezia-Porto, mentre sono stati reperiti e allestiti i locali ove svolgere i servizi in questione presso i valichi di Trieste-Ferneti, Brindisi-Porto, Bari-Porto ed Imperia-Ventimiglia, successivamente attivati nel corso del 2003.

Da quanto sopra esposto si evince che, alla data del 31 dicembre 2003, risultano operativi undici servizi di accoglienza sui quindici previsti dal sopracitato D.M. 30 aprile 2001 e, pertanto, nel corso del prossimo triennio non solo si dovrà provvedere al completamento della predetta rete nazionale, ma anche a perfezionare il monitoraggio, attraverso le relazioni inviate dalle prefetture e dagli enti gestori, dell'attività dei singoli servizi, al fine di conoscere analiticamente la provenienza e lo status giuridico degli utenti stranieri, le problematiche e le casistiche affrontate dagli operatori durante la loro attività di interpretariato, di mediazione culturale, di informazione sulle leggi esistenti e di indirizzo verso i servizi pubblici.

Detto monitoraggio potrà, inoltre, essere utile per valutare l'opportunità di provvedere, in relazione al modificarsi nel tempo dei flussi migratori, all'individuazione di ulteriori valichi ove disporre l'attivazione di nuovi servizi di accoglienza, ovvero la chiusura o la temporanea sospensione delle attività di quelli già esistenti, così come previsto dal comma 2° dell'art.1 del citato decreto 22 dicembre 2000, concernente le modalità per l'espletamento dei servizi stessi.

## **2.12) Accordi internazionali di cooperazione di polizia**

Nell'ultimo triennio l'Italia ha sottoscritto numerosi accordi bilaterali di cooperazione di polizia, che, tra i vari settori, contengono anche la lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani. Sono state assunte, altresì, mirate iniziative per rafforzare la collaborazione con i principali Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale. Una analisi dettagliata degli accordi e delle attività bilaterali in merito si trovano nel paragrafo 3.1 del presente documento.

Sono stati, inoltre, stabiliti rapporti di collaborazione con le autorità diplomatico-consolari dei principali Paesi di origine dei flussi di immigrazione illegale diretti in Italia, al fine di semplificare ed accelerare le procedure di accertamento della nazionalità per il rilascio dei documenti di viaggio (lasciapassare) necessari per il rimpatrio. Tra questi si possono citare: Nigeria, Marocco, Tunisia, Sri Lanka, Bangladesh, Romania, Albania (le autorità albanesi riammettono i propri connazionali, anche se sprovvisti di documenti).

E' stata rafforzata la rete di ufficiali di collegamento all'estero, potenziando, in particolare l'area balcanica. Sono attualmente 44 gli ufficiali di collegamento italiani, appartenenti alle diverse Forze di Polizia, così dislocati: 25 in Europa (di cui 14 presso Stati membri dell'Unione Europea), 4 in Africa, 5 in Asia, 7 in Sud-Africa, 2 in Nord-America, 1 in Oceania.

### 2.13) L'utilità delle quote privilegiate

L'immigrazione clandestina, quantunque ridimensionata, nel corso degli ultimi anni, presenta potenzialità di crescita futura che impongono un'attenzione costante. Per contenere la spinta migratoria illegale dei cittadini di numerosi Paesi terzi, in provenienza soprattutto dall'Africa sub-sahariana e centrale, è necessario instaurare con i Governi dei diversi Paesi di origine o di transito rapporti proficui di collaborazione che presuppongono l'offerta di contropartite adeguate.

La collaborazione di tali Governi è, sotto il profilo strategico, fondamentale e decisiva per arginare l'afflusso di clandestini e la concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di Paesi che collaborano, congiuntamente alla fornitura di equipaggiamenti, rappresentano strumenti di importanza capitale per conseguire la collaborazione auspicata.

Il grado di successo delle politiche di quote privilegiate è particolarmente visibile tramite il crollo del numero di sbarchi di clandestini provenienti da paesi con i quali sono stati raggiunti degli accordi e ai quali sono state concesse quote privilegiate. Il crollo è chiaramente percepibile nel 2003, in particolare dall'Albania (da 4.018 albanesi dichiarati sbarcati nel 2001 a 62 nei primi otto mesi del 2003) e dallo Sri Lanka (da 2.642 nel 2002 a 0 nei primi otto mesi del 2003), ma anche da Marocco, Tunisia, Pakistan e Bangladesh.

L'impatto delle quote privilegiate sul numero di sbarcati: le nazionalità dichiarate dai clandestini al momento dello sbarco sulle coste italiane

	2001	2002	2003
Albania	4018	1247	62
Sri Lanka	1553	2642	0
Marocco	1199	1856	812
Tunisia	607	1183	577
Bangladesh	292	365	286
Pakistan	253	787	533
Egitto	92	262	102
Nigeria	1	20	121
Moldavia	24	0	0
Totale	8039	8362	2493

Fonte: Ministero dell'interno

### 2.14) Il sistema di quote di ingresso a valenza europea

In tale contesto si inseriscono le linee di tendenza sancite dal Consiglio Europeo di Salonicco, che ha ribadito la necessità di adottare una politica migratoria europea bilanciata tra contrasto all'immigrazione clandestina e gestione dell'immigrazione legale, integrata da una politica di collaborazione con i paesi terzi d'origine e di transito dei migranti.

La possibilità di accedere ad un circuito legale darebbe ai migranti una valida alternativa alla strada della clandestinità senza contare che un sistema di quote legali avrebbe una ricaduta favorevole anche sui Paesi di transito che vedrebbero, così, alleggerita la pressione sui propri confini da parte dei flussi clandestini.

A Salonicco la Presidenza Italiana, nel mettere a disposizione la propria esperienza in campo nazionale, ha proposto ai Partners europei un sistema di quote di ingressi legali in Europa, da offrire

ai Paesi di origine e di transito dei principali flussi di immigrazione illegale, in cambio della loro collaborazione ai fini della stipula di accordi di riammissione, della gestione dei flussi migratori, del contrasto dell'immigrazione irregolare e del rimpatrio dei clandestini.

Anche in base ai principi contenuti nella bozza di Costituzione Europea, che sottolinea il diritto degli Stati membri a determinare il volume d'ingresso nel loro territorio di cittadini provenienti da Paesi terzi, queste quote dovrebbero essere determinate dai singoli Paesi sulla base delle rispettive esperienze - e dei vincoli storici stabiliti sul piano internazionale - e confluire in un "pacchetto europeo" che l'Unione potrebbe utilizzare quale leva negoziale nelle relazioni con i Paesi terzi.

L'idea di uno studio per la possibile definizione di un sistema di quote europeo è stata lanciata dal nostro Ministro dell'Interno durante il Consiglio informale GAI del 12 settembre 2003. La Commissione è stata incaricata di promuovere uno studio di fattibilità in tempi rapidi, anche se alcune delegazioni hanno espresso perplessità in merito all'iniziativa, precisando che la materia del lavoro rientra nelle competenze esclusive degli Stati membri.

## **2.15) Le iniziative adottate dall'Italia in ambito europeo**

In coerenza con i principi stabiliti dai Consigli Europei di Tampere, Laeken, Siviglia e Salonicco, il programma della Presidenza italiana in materia di immigrazione e di asilo si è incentrato sui seguenti aspetti: l'aiuto ai Paesi, di origine e di transito dei migranti; la regolazione dei flussi legali; la gestione integrata dei confini terrestri, marittimi e aerei dell'Unione; il contrasto all'immigrazione clandestina e la lotta alle organizzazioni criminali che la sfruttano; la politica europea dell'asilo. Nel semestre italiano su questi temi si sono realizzati concreti avanzamenti. In particolare:

### *Immigrazione legale*

- E' stato affidato alla Commissione il compito di elaborare uno Studio sul rapporto tra immigrazione legale e immigrazione illegale che prenda in esame anche l'ipotesi di quote annuali di ingressi regolari da offrire a Paesi di origine e di transito in cambio della loro collaborazione per il governo complessivo delle migrazioni;
- E' stato avviato il negoziato sulla proposta di Direttiva relativa all'accesso nell'Unione per motivi di studio, formazione professionale e volontariato. Questo tema è stato oggetto di approfondimento anche sotto il profilo scientifico in un seminario che si è svolto a Roma nel dicembre 2003, con la partecipazione di personalità del mondo accademico;
- E' stata completata la lettura in sede tecnica della proposta di Direttiva sull'ingresso e il soggiorno degli extracomunitari per motivi di lavoro, esame che consentirà alla Commissione di prendere decisioni sui seguiti di dare all'iniziativa;
- L'Italia ha promosso in sede comunitaria il tema del dialogo interreligioso. In proposito si è tenuta a Roma nell'ottobre 2003 una Conferenza dei Ministri dell'Interno in esito alla quale è stata approvata una Dichiarazione che considera il dialogo interreligioso una via privilegiata per migliorare l'integrazione degli immigrati in Europa e garantire maggiore sicurezza.

### *Gestione integrata delle frontiere esterne e politica di rimpatrio*

- E' stata attivata la "Common Unit", composta da esperti in materia di frontiere;
- E' stato raggiunto un accordo sull'impostazione dell'Agenzia per le frontiere in virtù del quale l'Agenzia potrà entrare in funzione nel gennaio 2005, una volta definito il relativo Regolamento;
- Sono stati definiti i nuovi Centri per il coordinamento delle attività alle frontiere

marittime (che saranno realizzati in Spagna e Grecia) aeroportuali (realizzato in Italia), che si aggiungono al Centro già attivato in Germania per le frontiere terrestri, al Centro di analisi integrata del rischio (sotto responsabilità finlandese) e al Centro per la formazione degli operatori di frontiera (di iniziativa austrosvedese);

- È stato approvato un articolato Programma operativo per il controllo delle frontiere marittime, proposto dall'Italia e incentrato sulla collaborazione con i Paesi terzi. E' regolamentato in particolare lo svolgimento dei cosiddetti controlli "da porto a porto" nonché di operazioni congiunte di pattugliamento, interdizione navale in alto mare e rimpatrio degli immigrati irregolari. In applicazione di questo programma l'Italia ha già presentato un piano di pattugliamento congiunto del Mediterraneo (Progetto Nettuno), al quale hanno aderito anche altri Stati membri;
- In vista dell'allargamento dell'Unione, sono state concordate procedure semplificate nei controlli di frontiera e servizi congiunti;
- Sono state approvate due importanti decisioni che facilitano la collaborazione degli Stati membri nelle procedure di espulsione e nell'organizzazione dei voli congiunti per il rimpatrio dei clandestini.

#### *Prevenzione e lotta all'immigrazione clandestina*

- Secondo il mandato di Salonicco, è stato approvato il Regolamento relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento per l'immigrazione, che costituisce anche un nuovo strumento di cooperazione tra l'Unione e gli Stati terzi presso cui gli ufficiali di collegamento sono distaccati;
- Sono stati approvati due Regolamenti relativi all'inserimento di elementi biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno ed è stata avviata l'elaborazione di analogo provvedimento relativo ai passaporti. Tenendo conto dei dibattiti aperti in altri Fori internazionali, si è concordato di adottare le impronte digitali e il riconoscimento facciale come parametri di base, non escludendo la possibilità di adottare in futuro ulteriori elementi biometrici;
- E' stata approvata la Direttiva per il rilascio del permesso di soggiorno alle vittime della tratta che collaborano con le autorità competenti, provvedimento che bilancia l'azione di contrasto al traffico di esseri umani con l'assistenza a coloro che ne sono vittime;
- E' stato avviato lo studio per un Regolamento che disciplina l'obbligatorietà del timbro di ingresso sui passaporti per chi non ha l'obbligo del visto e di una Direttiva per la comunicazione, da parte dei vettori, dei dati relativi ai passeggeri.

#### *Asilo*

- E' proseguito l'esame delle proposte di Direttiva volte alla costruzione di un sistema europeo dell'asilo e in particolare della Direttiva sulle procedure per la concessione e revoca dello status di rifugiato, sulla quale si sono registrati consistenti avanzamenti;
- Si è svolto a Roma nell'ottobre 2003 un seminario relativo alla protezione dei rifugiati nelle regioni di origine.

#### *Relazioni con i Paesi terzi*

- E' stato approvato il Regolamento che stabilisce le basi giuridiche per l'impiego di 250 milioni di euro stanziati dalla Commissione per finanziare accordi con i Paesi di origine e di transito dei maggiori flussi migratori;
- E' stato istituito un meccanismo di monitoraggio per valutare il livello di collaborazione dei Paesi terzi nella lotta all'immigrazione clandestina;
- Sono proseguiti i negoziati per gli accordi comunitari di riammissione, due dei quali - con Sri Lanka e Albania - sono stati conclusi.

Di questi avanzamenti hanno preso nota i Consigli Europei di Bruxelles del 16 e 17 ottobre e del 12 dicembre 2003.

## 2.16) La regolarizzazione

Grazie alla legge Bossi-Fini (art. 33 legge 189/02, con riferimento al lavoro domestico o di assistenza di carattere medico) – ed alla successiva legge di legalizzazione del lavoro irregolare (decreto legge 195/02 convertito nella legge 222/02, riguardante il lavoro subordinato in senso lato) – è stato possibile avviare alla regolarizzazione circa 700.000 lavoratori extracomunitari presenti nel nostro Paese, un numero notevolmente superiore alle previsioni e di gran lunga maggiore rispetto alle precedenti sanatorie degli immigrati (nel 1995 furono regolarizzati 244.000 extracomunitari e nel 1998 251.000).

Per affrontare nel migliore dei modi tale procedura, è stato messo a punto un apposito progetto.

Si tratta della più grande operazione del genere mai compiuta in Italia, che ha comportato un notevole impegno da parte delle strutture dello Stato, in particolare del Ministero dell'Interno e di quello del Lavoro e delle Politiche Sociali, insieme a Poste Italiane S.p.A.. Un rilevante contributo è fornito anche dall'Agenzia delle Entrate e dall'I.N.P.S., presenti presso gli Sportelli Polifunzionali istituiti presso le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, dove vengono completate le pratiche di regolarizzazione, con una notevole semplificazione delle procedure.

Determinante, in tale operazione, è stato il coinvolgimento delle Poste Italiane S.p.A., cui è stata affidata la stampa e la distribuzione, presso i 14.000 sportelli postali sparsi per tutta la Penisola, degli appositi kit su cui compilare le dichiarazioni di emersione e legalizzazione del lavoro irregolare degli extracomunitari, da presentare alle Prefetture-U.T.G.. Ciò ha evitato le lunghe file del passato presso gli uffici pubblici, mentre i moduli, a lettura ottica, consentono il trattamento informatico dei dati, che accelera tutte le successive procedure istruttorie prima della convocazione delle parti interessate presso gli Sportelli Polifunzionali.

Presso lo Sportello Polifunzionale sono state effettuate, tutte le operazioni relative alla regolarizzazione:

- firma del contratto di soggiorno per lavoro
- rilascio del permesso di soggiorno
- rilascio del codice fiscale
- definizione della posizione contributiva presso l'INPS.

La regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari è stata autofinanziata dai versamenti dei datori di lavoro interessati.

Va sottolineata la differenza sostanziale che esiste tra regolarizzazione e sanatoria. Le sanatorie del passato si limitavano a prendere in considerazione la presenza sul territorio nazionale a una certa data e riguardavano i disoccupati, garantendo loro soltanto le iscrizioni alle liste di collocamento. La regolarizzazione non si è limitata a questo, ma ha richiesto un rapporto di lavoro reale, che è stato fatto emergere con una domanda che è stata presentata non dall'extracomunitario ma dal suo datore di lavoro. Il rapporto di lavoro è stato formalizzato in un contratto di lavoro con un salario regolare: a esso si è collegata la regolarizzazione contributiva, l'assistenza sanitaria, e un contesto di sicurezza, perché a ciascuno sono stati effettuati i rilievi fotodattiloscopici. Le più ottimistiche previsioni della vigilia facevano immaginare non più di 400 mila domande di regolarizzazione: sono state invece ben 705 mila! Pur in presenza di una serie di problemi nella fase iniziale, determinati sia dalla quantità delle domande sia dalla oggettiva difficoltà di leggere alcune delle istanze (qualcuna era stata compilata con caratteri cirillici e qualche altra prescindendo dalle

caselle che consentono la lettura ottica), si sono poi superati questi scogli, e si può dire che la regolarizzazione è alle nostre spalle: su 705 mila domande presentate i procedimenti conclusi sono poco meno di 650 mila; la stragrande maggioranza si riferiscono a contratti già definiti, mentre una esigua minoranza di persone che hanno perso il lavoro hanno avuto il permesso di soggiorno temporaneo per trovarne un altro. Le istanze respinte per le ragioni più varie sono una percentuale ridottissima rispetto all'insieme: all'incirca 25 mila rigetti. Tutto questo è stato fatto in un anno, senza file al momento della presentazione della domanda (in virtù della convezione con Poste Italiane, che ha consentito di distribuire le istanze sull'intero territorio nazionale attraverso i 14 mila uffici postali, qualcosa di più rispetto alle 103 Questure), e senza file anche al momento della formalizzazione; tutti sono stati ben lieti di essere convocati in Prefettura, a giorno e a orario fisso, e di avere, sempre in Prefettura, in una sola occasione definito i vari adempimenti: non soltanto la sottoscrizione del contratto di lavoro, ma pure, come si diceva, la regolarizzazione contributiva, sanitaria e fiscale. L'ultima sanatoria era durata due anni e mezzo con 250 mila domande, lasciando una coda di 35 mila pratiche inevase; l'attuale regolarizzazione, con un carico di 705 mila domande e con un lavoro molto più impegnativo, si è conclusa in un anno.

### Le istanze presentate

Le istanze di regolarizzazione presentate in tutta Italia sono state 705.138 di cui 343.616 riguardanti "colf e badanti" e 361.522 gli altri lavoratori subordinati.

Roma (107.282), Milano (87.080), Napoli (36.973), Torino (36.044) e Brescia (24.405) sono le cinque province con il maggior numero di domande per un totale di 291.784.

Seguono: Firenze (17.133), Caserta (14.945), Bergamo (14.007), Padova (13.347), Bologna (12.979) Verona (12.853), Treviso (11.786), Salerno (11.758), Genova (10.994), Vicenza (10.815), Modena (10.725), Perugia (10.429), Venezia (9.440).

Le province in cui sono state presentate meno di mille istanze sono: Oristano (163), Nuoro (260), Enna (266), Isernia (301), Caltanissetta (534), Trapani (634) Brindisi (521), Sondrio (632), Aosta (684), Campobasso ((853), Agrigento (891) e Matera (950).

Le regioni nelle quali sono state presentate più istanze di regolarizzazione sono la Lombardia (159.144), il Lazio (124.344), la Campania (68.487), il Veneto (61.500), il Piemonte (57.528), l'Emilia Romagna (57.171) e la Toscana (50.849); quelle dove sono state presentate meno istanze: il Molise (1.114), la Basilicata (2.467), la Sardegna (3.206) e il Trentino Alto Adige (5.556).

Per quanto concerne le nazionalità degli stranieri per i quali è stata presentata istanza di regolarizzazione, si evidenzia il primato di richieste di extracomunitari provenienti da Paesi dell'est europeo: Romania (143.500), Ucraina (106.647), Albania (54.918). Seguono il Marocco (53.986), l'Ecuador (36.539), la Cina Popolare (35.310), la Polonia (34.173). Altri Paesi tradizionalmente presenti nei primi posti della graduatoria degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia si attestano su posizioni intermedie: Filippine (11.725), Tunisia (9.604), Sri Lanka (7.552), Jugoslavia (6681).

### Le istanze di regolarizzazione rispetto alla presenza regolare

	Domande di regolarizzazione	Permessi al	Domande
--	-----------------------------	-------------	---------

	2002		1998		Variazione tra 1998 e 2002		31/12/2002	2002 in % dei permessi validi
	V.A.	In % delle domande presentate	V.A.	In % delle domande	V.A.	In %		
Romania	143500	20,5	26719	10,6	116781	437,1	95834	149,7
Ucraina	106647	15,2	2011	0,8	104636	5203,2	14035	759,9
Albania	54918	7,8	48446	19,3	6472	13,4	168963	32,5
Marocco	53986	7,7	29027	11,6	24959	86,0	172834	31,2
Ecuador	36539	5,2	5408	2,2	31131	575,6	12108	301,8
Cina	35310	5,0	19296	7,7	16014	83,0	62314	56,7
Polonia	34173	4,9	5746	2,3	28427	494,7	35077	97,4
Moldavia	31170	4,4	2050	0,8	29120	1420,5	6861	454,3
Perù	17381	2,5	4981	2,0	12400	248,9	31115	55,9
Egitto	15836	2,3	10818	4,3	5018	46,4	29861	53,0
India	14347	2,0	5596	2,2	8751	156,4	34080	42,1
Senegal	14205	2,0	12450	5,0	1755	14,1	36310	39,1
Filippine	11725	1,7	4652	1,9	7073	152,0	65257	18,0
Bangladesh	11450	1,6	7947	3,2	3503	44,1	22061	51,9
Pakistan	10786	1,5	8172	3,3	2614	32,0	20986	51,4
Tunisia	9604	1,4	7753	3,1	1851	23,9	51384	18,7
Bulgaria	9020	1,3	1749	0,7	7271	415,7	8552	105,5
Sri Lanka	7552	1,1	3465	1,4	4087	118,0	35845	21,1
Nigeria	6828	1,0	10706	4,3	-3878	-36,2	19505	35,0
Russia	6752	1,0	493	0,2	6259	1269,6	12735	53,0
Jugoslavia	6681	1,0	3021	1,2	3660	121,2	34794	19,2
Algeria	6210	0,9	4192	1,7	2018	48,1	11831	52,5
Macedonia	5817	0,8	2772	1,1	3045	109,8	26060	22,3
Brasile	5379	0,8	1631	0,6	3748	229,8	20804	25,9
Croazia	4217	0,6	691	0,3	3526	510,3	16852	25,0
<b>Totale</b>	<b>705133</b>		<b>250996</b>	<b>100</b>	<b>454137</b>	<b>180,9</b>	<b>1512324</b>	<b>46,6</b>
Totale con cittadinanza rilevata	701464	100,0						

Fonte: dati del Ministero dell'interno. In grassetto le variazioni superiori alla media

Primi dieci paesi con maggior numero di cittadini cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno in seguito alla regolarizzazione (Ministero dell'interno. Rilevazione al 28 luglio 2004)

	Totale permessi rilasciati	di cui per colf/badanti	di cui per lavoro subordinato	Colf/badanti in %
Romania	134.039	60.937	73.102	45,5
Ucraina	100.789	85.171	15.618	84,5
Marocco	47.620	8.808	38.812	18,5
Albania	47.548	10.300	37.248	21,7
Ecuador	34.083	24.006	10.077	70,4
Cina	33.301	5.472	27.829	16,4
Polonia	30.401	23.163	7.238	76,2
Moldavia	29.443	21.778	7.665	74,0
Perù	16.117	12.843	3.274	79,7
Egitto	15.074	454	14.620	3,0
Altre nazionalità	153.184	62.257	90.927	40,6
<b>Totale permessi rilasciati</b>	<b>641.599</b>	<b>315.189</b>	<b>326.410</b>	<b>49,1</b>
Stranieri per i quali sono state presentate domande	693.928	333.731	360.197	48,1



Il numero delle istanze presentate è risultato leggermente superiore a quello delle persone per le quali è stata presentata domanda, visto che più datori di lavoro potevano presentare una istanza per lo stesso lavoratore (tipicamente una colf che lavorava a metà tempo con due datori di lavoro diversi). Sono stati rilasciati 641.599 permessi di soggiorno, principalmente a cittadini rumeni, ucraini, marocchini e albanesi.

### 2.17) Lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di clandestini.

L'azione innovativa, avviata già nel 1998 dal Governo italiano in materia di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento, è stata ulteriormente approfondita dalla recente pubblicazione della legge 11 agosto 2003, n°228 "*Misure contro la tratta di persone*", che va ad affiancarsi ed a rafforzare il dettato dell'art. 18 del T.U. sull'Immigrazione, che prevede, come noto, la concessione di uno speciale permesso di soggiorno temporaneo alle vittime che intendono sottrarsi allo sfruttamento, permettendo loro di partecipare a specifici programmi individuali di recupero ed integrazione sociale in Italia.

La legge 228/2003 riscrive l'art. 601 del c.p., definendo più puntualmente la fattispecie di reato denominata "tratta di persone", aumentandone contestualmente la pena minima edittale da 5 a 8 anni di reclusione. La nuova legge ha equiparato la fattispecie in esame ai delitti di mafia evidenziandone così la gravità e l'efferatezza e applicando le disposizioni relative alla confisca dei patrimoni, alle operazioni sotto copertura e al coordinamento delle indagini da parte della direzione nazionale anti-mafia. Inoltre la legge istituisce, accanto ad uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli art. 600 e 601 del c.p. ("*riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*" e "*tratta di persone*"), anche delle specifiche azioni di prevenzione finanziabili su di un apposito Fondo per le misure anti-tratta.

Soffermandosi sulla dimensione transnazionale del fenomeno e sottolineando l'importanza della cooperazione internazionale per una più efficace azione di prevenzione, l'art. 14 della legge impegna il Ministero per le Pari Opportunità e il Ministero degli Esteri a promuovere incontri e campagne di informazione, anche nei paesi di provenienza delle vittime del traffico. In vista delle medesima finalità, la norma prevede, inoltre, che il Ministero per le Pari Opportunità, unitamente al Ministero dell'Interno, al Ministero della Giustizia, del Lavoro e delle Politiche Sociali, organizzi corsi di formazione degli operatori impegnati nella lotta alla tratta. Tali iniziative saranno inserite fra gli impegni programmatici del Ministero per le pari opportunità per il prossimo triennio.

Il Ministero dell'interno e il Ministro per le pari opportunità, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, stanno portando avanti una serie di misure nel campo della lotta alla tratta.

Il Ministero dell'Interno ha promosso ed avviato, negli ultimi anni, alcuni progetti innovativi allo scopo di attuare misure di intervento finalizzate, non solo a fornire un concreto sostegno alla repressione del fenomeno criminale, ma anche a realizzare azioni di prevenzione e di aiuto alle vittime della tratta.

Tali progetti sono finalizzati a facilitare, da un lato, il ritorno volontario in patria delle vittime di tratta - che, nel percorso di uscita dallo stato di sfruttamento in cui versano, collaborano con le forze dell'ordine all'individuazione ed alla cattura dei propri sfruttatori - e dall'altro a concorrere, in collaborazione con le autorità dei Paesi di origine - puntando in particolar modo a fornire una attenta e mirata informazione preventiva sui rischi legati all'immigrazione clandestina - a creare le necessarie condizioni di tutela delle potenziali vittime.

In particolare tali iniziative sono:

- Progetto nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel paese di origine delle vittime della tratta, finanziato per il secondo anno consecutivo, dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sul Fondo nazionale previsto dall'art.18 del D.Lgvo 286/98 e confermato dalla nuova L. 189/2002.

Questa iniziativa, che, sulla base di uno specifico programma individuale, elaborato tenendo conto delle capacità e delle aspettative del beneficiario, prevede il reinserimento sociale lavorativo e familiare delle vittime di tratta nel paese di origine, assicura alle stesse oltre alla assistenza medica, legale e psicologica, l'avvio a corsi di formazione scolastica e/o professionale ed a percorsi di inserimento o reinserimento lavorativo sostenuti dalla concessione di una indennità di prima accoglienza e di due borse lavoro.

Il progetto ha consentito, fino ad ora, di provvedere al rimpatrio ed all'assistenza di oltre 110 vittime di tratta. Si sottolinea la rilevanza del contributo fornito dalle beneficiarie del programma, alle forze dell'ordine nella lotta contro i trafficanti, mediante le denunce sperte contro i propri sfruttatori.

- **Progetto Prevenzione Tratta**

Nel dicembre 2003 si è conclusa anche l'iniziativa finalizzata ad avviare, nei paesi di origine delle vittime di tratta, specifiche attività mirate a prevenire il fenomeno.

Tali paesi sono in particolare: la Romania, l'Albania, la Moldavia e l'Ucraina.

Le attività realizzate in ciascuno di essi hanno riguardato, in particolare: a) la realizzazione di una campagna di informazione sui media locali attraverso la messa in onda di filmati, imperniati su testimonianze dirette, finalizzati ad informare le potenziali vittime sui rischi legati alla immigrazione illegale; b) incontri pubblici di sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, sui temi dell'immigrazione con particolare riguardo alla tratta; c) l'organizzazione di tavoli di lavoro comuni con rappresentanti italiani e autorità locali, finalizzati a stimolare forme di cooperazione continuativa per prevenire e combattere la tratta di esseri umani. d) convegno nazionale, svoltosi a Roma il 21 novembre 2003, per la presentazione dei risultati conseguiti dall'iniziativa.

Il Progetto è realizzato sulla base dei finanziamenti previsti dalla L. 212/92 (Collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale)

In considerazione degli ottimi risultati già ottenuti e del rilievo assunto a livello internazionale ed europeo dalle iniziative suindicate - quali modelli innovativi nella lotta contro la tratta di esseri umani - il Ministero dell'interno si sta adoperando affinché le stesse possano assumere carattere di continuità e continuare anche negli anni 2004/2006.

La strategia di contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani, adottata dal Ministero per le Pari Opportunità, persegue una duplice finalità: quella di rafforzare le misure repressive nei confronti dei trafficanti e quella di sostenere le vittime del reato, favorendone l'integrazione sociale e lavorativa nel nostro Paese.

Particolare importanza hanno le disposizioni normative volte a garantire alle vittime del traffico assistenza e protezione sociale. Per consentire alle persone offese di affrancarsi effettivamente dalla condizione di sfruttamento cui sono state sottoposte, è indispensabile offrire loro percorsi alternativi di sostegno, di informazione e di orientamento, cui si dedica in particolare il Ministero per le pari opportunità.

A tal fine, la legge 11 agosto 2003, n°228, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il già citato Fondo per le misure anti-tratta - nel quale confluiscono le somme stanziare dall'art. 18 del testo unico dell'immigrazione, nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti - destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale, in favore delle vittime del traffico, nonché delle altre finalità di protezione previste dal citato art. 18.

Come è noto, la norma prevede la concessione di uno speciale permesso di soggiorno per consentire agli stranieri vittime del traffico, di sottrarsi alla violenza o allo sfruttamento cui risultano sottoposti, e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Ad una Commissione interministeriale, istituita nel 1999 presso il Ministero per le Pari Opportunità, è stato attribuito il preciso compito di indirizzo, controllo e programmazione delle

risorse, ora confluite nel nuovo Fondo, per l'attuazione dei progetti. Con decreto del 23 novembre 1999 il Ministro per le Pari Opportunità ha individuato le due tipologie di programmi finanziabili:

- i programmi di protezione sociale, finalizzati ad assicurare un percorso di assistenza e protezione alle vittime della tratta;
- le azioni di sistema, dirette a supportare i programmi di protezione con iniziative di sensibilizzazione, indagini e ricerche sull'andamento del fenomeno, attività formative per gli operatori, attività di assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti.

Importante azione di sistema concerne il progetto di rimpatrio volontario assistito per le donne vittime del traffico, coordinato dal Ministero dell'Interno con l'assistenza dell'OIM di cui si è già detto.

Un'altra iniziativa che si è rivelata utile per avvicinare le vittime di questo terribile mercato alle istituzioni, è stata l'attivazione di un Numero Verde – che resterà operativo per il prossimo triennio - composto da una postazione nazionale e da 14 postazioni locali. Tali postazioni, dislocate in diverse macro aree a carattere regionale e interregionale, realizzano con i progetti di protezione sociale una rete di intervento coordinata a livello locale, unica nel suo genere.

L'insieme dei progetti di protezione sociale attualmente in campo realizza una rete di intervento efficace e offre alle persone vittime del traffico reali opportunità di affrancamento e di integrazione nel tessuto sociale italiano. Si tratta di servizi diversificati ma integrati: le unità di strada; gli sportelli di informazione e consulenza a livello sanitario, legale, sociale, psicologico; le misure di accoglienza diversificate.

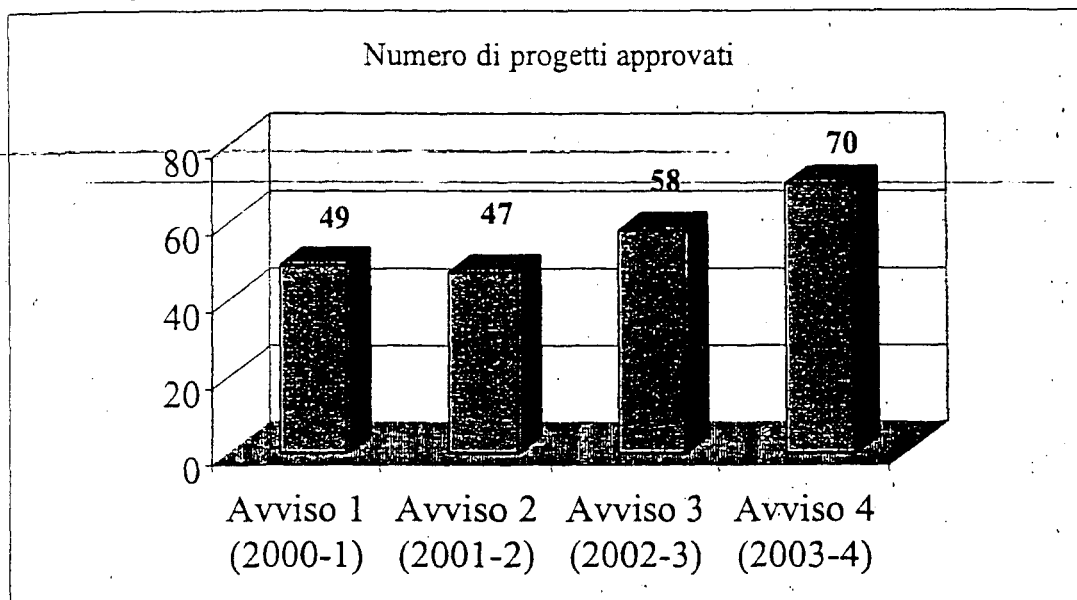
Si sottolinea che il rilascio del permesso di soggiorno e il conseguente inserimento nel programma, non è subordinato alla collaborazione con gli inquirenti o alla presentazione di una denuncia da parte dello straniero che desidera affrancarsi, ritenendosi sufficiente il tentativo di quest'ultimo di sottrarsi ai condizionamenti della organizzazione criminale.

La scelta fatta in tal senso dal legislatore non solo assicura alle vittime una tutela reale e completa ma, al contempo, favorisce il contrasto alla criminalità organizzata, in quanto si ritiene che le persone che vengono inserite nel percorso di recupero sociale possano fornire un quadro informativo utile all'azione investigativa.

Considerati i risultati raggiunti, si intende proseguire la strada intrapresa promuovendo ulteriori iniziative e cioè:

- intensificare l'attività di monitoraggio dei programmi e delle azioni di sistema avviati;
- creare, in modo sistematico, occasioni di confronto con la Magistratura e le forze di polizia che operano sia in Italia che all'estero;
- prospettare possibilità di integrazione tra le fonti di finanziamento nazionali ed europee;
- intensificare la collaborazione con i Paesi di origine e non soltanto per promuovere campagne di informazione sui rischi connessi con l'immigrazione non controllata, ma anche per promuovere interventi di sviluppo locale in grado di incidere sulle cause di questo fenomeno criminoso.
- Favorire in sede di programmazione degli "avvisi" il coinvolgimento del terzo settore, del volontariato e degli enti religiosi

Monitoraggio delle attività dei programmi di protezione sociale ex art. 18, D.lgs 286/98



	Avviso 1	Avviso 2
Periodo	Marzo 2000- febbraio 2001	Marzo 2001/ marzo 2002
Numero di progetti approvati	49	47
Numero di soggetti accompagnati ai vari servizi sociali (dopo il primo contatto)	5577	8801
di cui presso strutture sanitarie		6671
Di cui consulenza legale		1235
Consulenza psicologica		865
Altro		40
Num soggetti inseriti nei progr di protez sociale	1755	1836
Numero di permessi di soggiorno ottenuti	833	1062
Numero di soggetti che hanno partecipato a corsi di orientamento formativo/lavorativo		
Corsi di formazione	87	
Corsi di alfabetizzazione lingua italiana	330	
Assegnazione borse di studio	347	
Tutorship guidate in azienda	135	
Corsi di formazione professionale		537
corsi di formazione scolastica		552
Borse lavoro		395
Avviati al lavoro		944
di cui agricoltura		20
industria		214
commercio (rist/ artig)		204
turismo		108
servizi alle imprese		78
istruzione, sanità		23
servizi alle persone (collaborazioni domestiche)		297

Fonte: Ministro per le pari opportunità, iniziative ex Art. 18 D.lgs 286/98

## 2.18) Gli stranieri, la giustizia ed il sistema penitenziario

Negli ultimi anni il numero dei detenuti extracomunitari presenti negli istituti penitenziari del Paese è andato progressivamente aumentando, anche se il dato relativo all'anno 2003 ha registrato una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente.

Nello specifico negli anni 2000/2003 i detenuti complessivamente presenti sono stati:

### Detenuti complessivamente presenti negli Istituti Penitenziari

	Detenuti stranieri	Detenuti italiani	Totale detenuti	Detenuti stranieri in %
31.12.2000	15.582	37.583	53.165	29,3
31.12.2001	16.294	38.981	55.275	29,5
31.12.2002	16.788	38.882	55.670	30,2
30.06.2003	16.636	39.767	56.403	29,5

Fonte: "Rapporto Mensile sulla popolazione penitenziaria" pubblicato dall'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica.

Attualmente pertanto la percentuale degli stranieri presenti nelle strutture penitenziarie italiane si aggira intorno ad un terzo della popolazione detenuta.

### Aree geografiche di provenienza.

Riguardo alle aree geografiche di provenienza si rappresenta che il quadro degli stranieri detenuti nelle carceri italiane è rappresentato:

- da una prevalenza di detenuti provenienti dai paesi del Nord Africa, in particolare di maghrebini (Marocco, Tunisia e Algeria sono tre tra le quattro nazionalità in assoluto più frequenti), e da paesi europei non appartenenti alla UE, in particolare da Albania, ex Jugoslavia e Romania;

- da una discreta presenza di detenuti sudamericani, soprattutto colombiani, cileni e venezuelani;

- da una minore presenza di detenuti provenienti dagli altri paesi dell'Africa e dall'Asia.

La situazione è comunque in continua evoluzione. In particolare (dal 30.6.2002 al 30.6.2003) si è registrato:

- un lievissimo decremento dei detenuti albanesi (da 2.820 a 2.811);

- un marcato incremento dei cittadini romeni (da 753 a 989) e un lieve calo di detenuti provenienti dall'attuale Jugoslavia (da 918 a 884) e dalla Croazia (da 199 a 171);

- un lieve decremento di detenuti marocchini (da 3.810 a 3.692), algerini (da 1.512 a 1.334) e tunisini (da 2.066 a 1.954);

- un notevole decremento dei detenuti colombiani (da 501 a 348).

### Nazionalità dei detenuti stranieri presenti negli Istituti Penitenziari

	31/12/2000	31/12/2001	30/06/2002	31/12/2002	31/06/2003	Var % 2000- 2003	Distribuzione	
							% 31/12/2000	% 30/06/2003
Marocco	3228	3504	3810	3653	3692	14,4	20,7	22,2
Albania	2620	2674	2820	2751	2811	7,3	16,8	16,9
Tunisia	2029	2026	2066	2019	1954	-3,7	13,0	11,7
Algeria	1304	1449	1512	1456	1334	2,3	8,4	8,0
Ex Jug.	975	915	1286	1218	1238	27,0	6,3	7,4
Romania	722	690	753	958	989	37,0	4,6	5,9
Totale	15582	16294	17049	16788	16636	6,8	100,0	100,0

Fonte: Ministero della giustizia.

### *Lavoro dei detenuti stranieri.*

In via preliminare va chiarito che i detenuti ammessi al lavoro possono suddividersi in due gruppi:

1. Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (Servizi interni e lavorazioni);
2. Detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (artigiani, lavoranti in proprio, ammessi al lavoro all'esterno, lavoranti a domicilio, soci di cooperative).

Il totale dei detenuti lavoranti rispetto ai detenuti presenti, si aggira intorno al 25% della popolazione detenuta. Dato quest'ultimo che negli ultimi anni ha mantenuto una sostanziale stabilità.

In particolare, si segnala che circa l'84 % dei detenuti lavoranti presta la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Nello specifico, la maggior parte di questi detenuti è impiegata nei c.d. servizi domestici, ossia in attività che devono essere prestate per la vita quotidiana della comunità: addetti alle pulizie, addetti alle cucine, incaricati della distribuzione del vitto ecc. e nell'attività di manutenzione ordinaria del fabbricato (secondaria in ordine di importanza): elettricista, idraulico ecc., a cui sono assegnati circa il 7% dei detenuti.

Accanto a queste tipologie, sussistono attività di lavoro organizzato su base industriale che riguarda l'8% circa della popolazione detenuta.

La percentuale degli stranieri rispetto al totale dei detenuti che prestano attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, si aggira intorno al 32 %, valore superiore alla quota di stranieri lavoranti rispetto al totale dei detenuti impegnati in attività lavorative che si aggira intorno al 28%.

Il restante 16%, circa, dei detenuti lavoranti presta attività non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Fanno parte di questa categoria tra gli altri i soggetti in semilibertà e i soggetti ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P.

Per quanto riguarda gli stranieri lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione (8% circa del totale di questa categoria), si registra una netta differenza rispetto alla analoga percentuale relativa ai lavoranti alle dipendenze: pari circa al 32%. I detenuti stranieri sono pertanto prevalentemente impegnati in quest'ultimo tipo di attività.

### *Corsi professionali.*

La quota dei detenuti stranieri sul totale degli iscritti ai corsi che partecipa ai corsi professionali si aggira intorno al 26 % .

Essi rappresentano circa il 6 % degli stranieri sul totale della popolazione detenuta.

Si fa rinvio all'allegato prospetto per una ricognizione dettagliata degli stranieri che hanno partecipato a tali corsi professionali negli ultimi anni.

### *Aspetti del trattamento dei detenuti stranieri.*

L'evoluzione della composizione della popolazione detenuta (sia in termini quantitativi, che in relazione alla provenienza geografica), ha comportato da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, un rilevante sforzo di aggiornamento degli strumenti adeguati per far fronte alle svariate esigenze di tali detenuti (si pensi alla necessità di convenzionare degli interpreti).

Gli extracomunitari, infatti, spesso ignorano la lingua italiana, sono soggetti che in genere mantengono abitudini, usi, religione e regole etniche diverse dagli italiani, costituiscono, infine, una categoria di detenuti che manca di riferimenti lavorativi o parentali esterni al carcere e che quindi difficilmente riesce ad usufruire dei benefici offerti dall'ordinamento penitenziario (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà ecc.). Tanto premesso, la parte del documento che segue intende offrire una panoramica dei percorsi operativi avviati dalla Amministrazione Penitenziaria negli ultimi anni, che hanno avuto come destinatari i detenuti stranieri.

### *Le difficoltà linguistiche e culturali.*

Il primo ostacolo da superare quando si parla di rapporti con popolazioni straniere è quello della comunicazione.

Di questo problema si occupa l'art. 35 del regolamento di esecuzione del 2000<sup>1</sup>, dedicato alle condizioni di esecuzione penale nei confronti dei detenuti e degli internati di cittadinanza straniera. La lettera di tale articolo recita testualmente: <<Nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri, si deve tenere conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali. Devono essere favorite le possibilità di contatto con le autorità consolari del loro paese. Deve essere favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato>>.

Al riguardo, tra le iniziative assunte da parte del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per ridurre le difficoltà di tipo linguistico culturale, si segnalano in particolare:

1. La realizzazione a cura del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria di alcuni opuscoli, tradotti nelle lingue di maggiore diffusione tra gli stranieri detenuti nel nostro Paese (che sono stati distribuiti a tutti gli Istituti penitenziari) contenenti nello specifico:
  - le norme dell'Ordinamento Penitenziario e del Regolamento di esecuzione;
  - i diritti dei detenuti;
  - per il settore sanitario, alcune informazioni sulla prevenzione delle malattie trasmissibili per via parentale e sessuale (HIV, HBV, HCV)<sup>2</sup>.

Altri depliant tradotti in diverse lingue, realizzati in alcuni Istituti Penitenziari in collaborazione con le Associazioni di volontariato e con gli Enti Locali.

2. L'implementazione delle biblioteche di alcuni istituti penitenziari dei testi maggiormente richiesti dagli immigrati: dizionari, grammatiche, testi di genere religioso, storico, narrativo, periodici.

### *Il mediatore culturale.*

All'abbattimento delle barriere linguistiche potrebbe contribuire l'utilizzo della figura del mediatore culturale (già previsto dal T.U. sugli immigrati e dall'art. 35 R.E.O.P.), il quale potrebbe diventare una sponda reale per attivare i necessari processi di rieducazione alla legalità e alla vita sociale.

Al riguardo è opportuno osservare che, per non turbare gli equilibri esistenti, l'utilizzo del "mediatore culturale" all'interno degli Istituti Penitenziari va tuttavia preceduto da un'attenta riflessione da parte dell'Amministrazione Penitenziaria per definirne le funzioni, le competenze, l'ambito di operatività, la formazione e le caratteristiche.

Per tale ragione, negli ultimi anni sono stati promossi alcuni progetti di ricerca e di formazione che hanno contribuito a fornire un profilo piuttosto definito del mediatore culturale; sono state inoltre stipulate alcune convenzioni con agenzie accreditate di mediazione linguistico – culturale, per interventi negli istituti che vedono una massiccia presenza di detenuti extracomunitari.

### *I progetti che sono stati già avviati.*

Al riguardo, si segnalano in particolare:

- 1) La convenzione tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e il CIES – Centro di Informazione e Educazione allo Sviluppo – per l'utilizzo e l'intervento di gruppi di mediatori culturali negli Istituti Penitenziari, che ha già avuto attuazione negli Istituti Romani di Rebibbia e di Regina Coeli.
- 2) Nell'ambito dell'iniziativa Comunitaria Equal, il "Progetto mediazione linguistico culturale per l'inserimento socio lavorativo dei migranti" di cui è promotore il C.I.E.S (Centro di

<sup>1</sup> D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

<sup>2</sup> Circolare, 5513/5963 del 20/1/2000, Allegato 2 "Linee guida per la gestione delle epatiti virali in carcere".

Informazione e Educazione allo Sviluppo), che prevede, dopo una fase di formazione di stage, la sperimentazione del servizio di mediazione linguistico culturale, per un periodo di dodici mesi, di 30 mediatori all'interno degli Istituti Penitenziari della C.C. Milano Bollate, della C.C. Prato, degli Istituti romani di Rebibbia Nuovo complesso e Regina Coeli, della C.C. di Torino Le Vallette, dei CSSA di Milano e di Roma.

#### *Gli elementi del trattamento:*

Il trattamento rieducativo del condannato finalizzato al reinserimento sociale presuppone: un periodo di osservazione della personalità del soggetto, la partecipazione alle attività proposte dall'amministrazione e la regolare condotta.

Gli elementi del trattamento possono essere interni o esterni al carcere, interni sono principalmente: l'istruzione, il lavoro e la religione; esterni sono le misure premiali e le misure alternative.

#### *L'istruzione*

Particolare cura è data dall'Amministrazione Penitenziaria alla istruzione. Per tutti i detenuti italiani e stranieri nella maggior parte degli Istituti sono organizzati corsi di scuola dell'obbligo e di addestramento professionale. In molti Istituti vi sono scuole di secondo grado ed è favorito il compimento degli studi universitari.

Per i detenuti stranieri, inoltre, in molti Istituti Penitenziari sono organizzati dei corsi di lingua italiana e dei corsi di alfabetizzazione.

#### *Il diritto di professare la propria religione.*

L'ordinamento Penitenziario consente a tutti i detenuti la libertà di professare, di praticare e di istruirsi nella propria fede religiosa. Alle libertà sopra individuate e ai correlativi diritti dei detenuti, si rapporta un dovere dell'Amministrazione di predisporre gli strumenti per renderne operativo l'esercizio.

In ogni Istituto è presente un cappellano ed è ammesso, su richiesta dei detenuti, l'ingresso di Ministri di culto diverso da quello cattolico, inclusi in un elenco formato sulla base di intese tra il Ministro dell'interno e le rappresentanze delle varie religioni.

Per le religioni per le quali lo Stato Italiano non ha stipulato apposite convenzioni, come nel caso della religione islamica, sono infine riconosciuti ai detenuti il diritto alla pratica e professione della propria fede religiosa (in particolare, ai musulmani è garantito il diritto al vitto e il diritto di consumare i pasti dopo il tramonto nel periodo del Ramadan) e sono allestite ove possibile apposite sale per la preghiera islamica.

#### *Il lavoro.*

All'interno degli Istituti penitenziari il lavoro è distribuito in maniera equa tra detenuti italiani e stranieri. Ai detenuti immigrati, anche senza permesso di soggiorno, è inoltre autorizzata l'assegnazione del Codice fiscale<sup>3</sup> per l'avviamento al lavoro all'esterno e l'accesso alle c.d. misure alternative.

Posto che, in astratto, l'ammissione al lavoro all'esterno è possibile, va tuttavia osservato come, in concreto, sono solo pochi i detenuti che riescono ad usufruirne, per la mancanza di relazioni sociali sul territorio e per le barriere linguistiche e culturali.

Al riguardo, una soluzione che l'amministrazione Penitenziaria tenta di praticare è quella di incrementare i rapporti con i soggetti che operano sul territorio (enti locali, associazioni di volontariato ecc.), al fine di creare una rete valida per ipotizzare percorsi lavorativi adeguati.

<sup>3</sup> Circolare del Ministero della Giustizia, Interni n. 691858 del 23.3.2993.



### *I permessi premio e le misure alternative.*

Difficile per tutti i detenuti stranieri è l'accesso ai benefici previsti dalla legge: permessi premio, affidamento in prova al servizio sociale, ecc.

I principali ostacoli all'accesso alle misure premiali sono legati in particolare alle seguenti ragioni:

- 1) al fenomeno del c.d. "alias", che si verifica quando il detenuto ha dichiarato - al momento dell'ingresso in carcere o quando è stato arrestato - un nome diverso da quello proprio e, quindi, sussistono difficoltà ad identificarlo ed a chiedere informazioni su di lui; per questo motivo la Magistratura di Sorveglianza spesso rigetta le richieste di misure premiali.
- 2) alla mancanza di riferimenti esterni: amici, famiglia alloggio.  
Al riguardo, una soluzione adeguata al problema dell'alloggio potrebbe essere costituita dalle case di accoglienza che attualmente non sono molte e nella maggior parte dei casi hanno pochi posti disponibili.

### *Le azioni programmatiche*

Tanto premesso, si propone di intraprendere per il prossimo triennio le seguenti iniziative:

1. Per il superamento delle barriere linguistiche: 1. l'utilizzo della figura del mediatore culturale nelle strutture carcerarie, soprattutto nel settore nuovi giunti e nell'area pedagogica-trattamentale, per coadiuvare gli operatori penitenziari, sveltire le procedure burocratiche e facilitare da parte dei detenuti la comprensione delle leggi e delle regole di contesto; 2. l'attivazione di corsi di lingua italiana per i detenuti stranieri;
2. Per quanto riguarda le politiche del lavoro: 1. l'attivazione di corsi di formazione professionale finalizzati all'iscrizione lavorativa degli stranieri (cd. formazione rientro), sia nel paese d'origine che in Italia; 2. l'incremento dei rapporti con i soggetti del territorio per ipotizzare per i detenuti stranieri percorsi lavorativi adeguati e attività trattamentali esterne al carcere. Più in generale, le politiche del lavoro per i detenuti immigrati devono, infatti, essere pensate e realizzate congiuntamente alle strategie dirette a favorire il loro reinserimento sociale.

## **2.19) Problematiche della giustizia minorile riguardo agli stranieri**

Il dato più generale sulla consistenza del fenomeno della criminalità minorile in Italia, è quello dei minorenni denunciati alla Procura della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni.

Il dato messo a disposizione dall'ISTAT, relativo all'anno 2001 ed è pari a 39.785 denunce, delle quali il 22% a carico di stranieri, percentuale inferiore rispetto al picco osservato negli anni '95/98. All'interno della componente straniera è in netto aumento l'incidenza dei minori in età imputabile, ossia della componente perseguibile penalmente.

L'aumento delle denunce nei confronti dei minorenni stranieri imputabili, è uno dei fattori che ha influito sull'incremento della presenza straniera nei Servizi Minorili della Giustizia, verificatosi negli ultimi dieci anni.

*Istituti penali per i minorenni* : Nel triennio, la presenza media giornaliera è passata complessivamente dai 474 detenuti del 2000, ai 487 del 2001, ai 470 del 2002.

Rispetto a quest'ultimo valore, nel primo semestre 2003 il numero di detenuti in I.P.M. è risultato in leggero aumento, e precisamente pari a 476 minori, (valore coincidente con quello registrato nel primo semestre 2002).

La percentuale di minori stranieri rispetto al totale dei detenuti negli I.P.M., è risultata pari al 47% negli anni 2000 e 2001, al 49% nel 2002. Nel primo semestre dell'anno 2003, invece, tale percentuale è scesa nuovamente al 47% (il corrispondente valore nel primo semestre 2002 era pari al 49%).

*Centri di prima accoglienza:* l'utenza nel triennio 2000-2002 è diminuita: il numero degli ingressi registrato in tali strutture è, infatti, passato dai 3.994 del 2000, ai 3.685 del 2001, ai 3.513 del 2002.

L'incidenza della componente straniera sul totale degli ingressi è rimasta sostanzialmente invariata, risultando pari al 56% nel 2000, al 54% nel 2001 e nuovamente al 56% nel 2002.

Con riferimento al primo semestre 2003, il numero complessivo dell'utenza transitata nei C.P.A., è stato pari a 1.730 unità; la componente straniera ha costituito il 55%. Nel confronto con il primo semestre del 2002, il numero degli ingressi non ha registrato variazioni di rilievo; risulta invece in leggero aumento la percentuale di stranieri che nel precedente periodo era stata pari al 54%.

*Uffici di servizio sociale per i minorenni:* l'analisi dei dati relativi all'utenza evidenzia l'aumento del numero complessivo dei minori seguiti da tali Servizi (12.494 nel 2000, 13.953 nel 2001, 14.044 nel 2002) e, in particolare, l'aumento della componente straniera, la cui incidenza sull'utenza complessiva è passata dal 9% del 2000, al 12% del 2001, al 14% del 2002.

Nel primo semestre 2003, l'utenza degli U.S.S.M. è risultata in aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (rispettivamente 7.730 e 7.662); è aumentata anche la percentuale di minori stranieri passando dal 13% al 14%.

*Comunità:* il numero complessivo dei collocamenti di minori sottoposti a provvedimento penale è stato pari a 1.178 nell'anno 2000, a 1.339 nel 2001, a 1.326 nel 2002. E' in aumento il numero dei minori stranieri collocati in comunità; la loro incidenza sul totale è stata, infatti, pari al 28% nel primo anno in esame ed è progressivamente aumentata al 31% nel 2001, al 36% nel 2002, al 40% nel primo semestre 2003. Il numero di collocamenti registrati in questo ultimo periodo è rimasto praticamente invariato rispetto a quello del primo semestre 2002; è, invece, in aumento la componente straniera, che è passata dal 36% al 40%.

L'analisi della tipologia di reato mette in evidenza la netta prevalenza dei reati contro il patrimonio nell'utenza straniera e, in particolar modo, per quella proveniente dall'est europeo, che costituisce più della metà dell'utenza straniera complessiva. Sono, invece, meno frequenti che negli italiani i reati contro la persona.

#### *Aree geografiche di provenienza*

A tal proposito è utile fornire un quadro complessivo delle aree territoriali di provenienza dei minori stranieri. Il gruppo proveniente dall'est europeo (soprattutto ex Jugoslavia, Romania e Albania), costituisce quello più rappresentato con il 59% di presenza media giornaliera registrata nel primo semestre 2003. Seguono i minorenni africani con il 36% (per lo più provenienti dal Marocco e dalla Tunisia), e gli asiatici con il 4% (Cina e Medio Oriente).

L'analisi dei dati relativi al primo semestre 2003, evidenzia un netto aumento dei minori provenienti dalla Romania, la cui presenza media giornaliera ha raggiunto un valore pari a 40 unità, contro le 11 unità del 2001 e le 17 unità del 2002.

Particolarmente significativo è il dato relativo alla distribuzione territoriale dei minori stranieri, che sono prevalentemente detenuti negli IPM del centro-nord (nell'anno 2002 il 77% dei detenuti del nord e l'82% del centro).

#### *Aspetti di carattere demografico*

Con riferimento agli aspetti di carattere demografico, considerando l'età dei detenuti, si osserva che l'utenza straniera è più giovane di quella italiana (rispettivamente in media 17 e 18 anni nel 2002). Mentre per quanto riguarda la posizione giuridica la maggior parte degli stranieri è in attesa di giudizio (81%).

### *Presenza minori stranieri negli Istituti penali.*

Come si evince dai dati statistici sopraesposti, l'incremento del numero di stranieri riguarda in particolare modo gli Istituti Penali per i Minorenni, pur essendo evidente in tutti i Servizi della Giustizia Minorile.

Una spiegazione a tale fenomeno può essere individuata nella maggiore applicazione della misura cautelare detentiva per gli stranieri da parte della magistratura.

Infatti il numero di stranieri denunciati ai quali è applicata la misura della custodia cautelare è, in termini relativi, maggiore rispetto a quello degli italiani.

A conferma di ciò si osserva che tra i motivi di uscita dai Centri di Prima Accoglienza (CPA), quello per l'applicazione della custodia cautelare rappresenta, nel 2002, il 34% del totale delle uscite con l'applicazione di una misura cautelare, valore che raggiunge il 51% considerando l'utenza straniera, contro il 18% per gli italiani.

Tale fenomeno è riconducibile alla difficoltà di progettare interventi in area penale esterna per gli stranieri. Le difficoltà che questi minori esprimono e la complessità del lavoro che viene richiesto agli operatori, spazia dai problemi che riguardano lo stato di irregolarità, a quelli di assenza di figure parentali, problemi di identificazione e di quelli dell'irreperibilità.

Tuttavia dal 1998 (anno di avvio delle rilevazioni presso gli USSM e le Comunità) ad oggi, si registra un incremento del ricorso da parte della magistratura a misure non detentive.

### *Linee di intervento*

Da quanto sopra evidenziato, si evince che nell'ultimo decennio si è assistito ad un profondo mutamento della tipologia dell'utenza, con non poche ripercussioni sugli aspetti operativi dei Servizi Minorili della Giustizia.

Nel tempo, la diversità delle culture di appartenenza dei ragazzi, provenienti da contesti geografici estremamente differenziati, ha messo in evidenza l'esigenza di ridefinire le strategie di intervento da tempo collaudate con l'utenza italiana.

### *Mediazione culturale*

Sin dagli inizi degli anni 90, anche nella Giustizia Minorile sono stati introdotti i mediatori culturali proprio al fine di promuovere una migliore integrazione dell'utenza extracomunitaria nei Servizi Minorili della Giustizia.

Sulla base delle esperienze condotte negli ultimi decenni e con l'obiettivo di sancire la mediazione culturale come attività istituzionalmente prevista nell'ambito dei Servizi Minorili della Giustizia, è stata predisposta una circolare<sup>1</sup>, protocollo 6/2002 del 23/03/2002, volta a definire ruoli e funzioni del mediatore culturale.

Quanto sopra in ottemperanza al disposto del decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 2000, n. 230, concernente il "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" che, all'articolo 35, riconosce una funzione operativa alla mediazione linguistico culturale nell'ambito del trattamento penitenziario, prevedendo che "deve essere favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato".

Alla luce del progressivo aumento dell'utenza straniera, si renderà pertanto necessario potenziare questi servizi.

### *Attività scolastica e formativa*

Tenuto conto, inoltre, che un aspetto fondamentale dell'intervento sui minori stranieri è rappresentato dall'esigenza di fornire strumenti volti a facilitare il processo di inserimento sociale, rilevante importanza assumono le attività scolastiche e formative.

Nell'ambito degli Istituti Penali per i Minorenni, forte attenzione dovrà essere dedicata, come in passato, alla contestualizzazione dei percorsi scolastici alle esigenze di tale utenza, promuovendo un'alfabetizzazione veloce e l'attivazione di percorsi di educazione non scolastici nel

senso classico, ma che tengano presente le differenze della cultura di appartenenza e che siano fortemente orientati a fornire competenze ed abilità immediatamente fruibili ed esportabili nel contesto extrapenale.

#### *Riconoscimento diritti fondamentali*

In merito al diritto a manifestare la libertà religiosa, così come sancito dall'art. 19 della Costituzione ed in applicazione di quanto previsto dall'art. 58 del DPR. 30/06/200, n. 230 (in particolare commi 5 e 6), all'interno degli Istituti Penali per Minorenni, è assicurata l'assistenza religiosa anche per i minorenni di religione non cristiano-cattolica.

Per quanto riguarda i precetti legati all'alimentazione, nelle tabelle vittuarie da adottare negli Istituti Penali per Minorenni, elaborate dall'Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione, sono previste delle specifiche variazioni di menù, per rispondere alle prescrizioni alimentari legate all'appartenenza religiosa dell'utenza detenuta.

#### *Minori stranieri non accompagnati*

Inoltre, particolare attenzione dovrà essere posta alla problematica dei minorenni stranieri non accompagnati, per far fronte alla quale è stata predisposta la Circolare Prot. n. 528 del 28 maggio 2003, volta a diffondere le linee guida, stabilite dal Comitato Minori Stranieri, circa l'obbligo di segnalazione allo stesso Comitato dell'ingresso o della presenza sul territorio italiano di un minorenne straniero.

#### *Progetti*

Il Dipartimento della Giustizia Minorile ha realizzato tra gli altri i seguenti progetti:

Mediazione culturale, ancora in corso, in collaborazione con il CIES (Centro Italiano per l'Educazione e lo Sviluppo) e l'Associazione Andolfi. Tale progetto ha la finalità di favorire un approccio di tipo interculturale, attraverso la realizzazione di un confronto dialettico tra culture e differenti modelli di riferimento.

Minori stranieri, già realizzato in collaborazione con associazioni del privato sociale, Istituto Psicoanalitico per la ricerca sociale e Questure. La finalità del progetto è stata quella di riconoscere le modalità tecnico operative per affrontare la presa in carico dei minori stranieri entrati nel circuito penale, con il duplice obiettivo di ridurre il disagio e favorire l'integrazione sociale.

#### *Prevenzione*

In occasione del semestre di Presidenza Italiana dell'Unione Europea, è stato realizzato un monitoraggio a livello europeo delle buone prassi realizzate nell'ambito degli interventi rivolti a favorire l'integrazione sociale dei minori extracomunitari. È stata sottolineata l'esigenza di conoscere e diffondere le buone prassi come strumento volto a promuovere la circolarità delle informazioni, attività che proseguiranno nello sviluppo delle azioni della Rete EUCPN.

Si intende, infine, sostenere l'elaborazione di progetti alternativi alla detenzione per i minorenni stranieri, ricercando ed attivando risorse specifiche per tale tipo di utenza.

Denunce alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni. Anni 1991- 2001.

Anni	Totale denunce	Di cui: a carico di minori stranieri	% stranieri sul totale	Minori stranieri imputabili in % stranieri denunciati
1991	44.977	7.928	18%	49%
1992	44.788	8.002	18%	46%
1993	43.375	9.107	21%	48%
1994	44.326	11.015	25%	51%
1995	46.051	12.701	28%	52%
1996	43.975	11.454	26%	50%
1997	43.341	11.192	26%	57%
1998	42.107	10.926	26%	65%
1999	43.897	11.887	27%	64%
2000	38.963	9.124	23%	71%
2001	39.785	8.720	22%	75%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Ingressi e presenza negli Istituti penali per i minorenni negli anni 1991- 2002 e nel primo sem 2003.

Anni	Totale ingressi in I.P.M.	Di cui: di stranieri	% stranieri sul totale	Totale detenuti presenti in I.P.M.	Di cui: stranieri	% stranieri sul totale
1991	1.954	726	37%	356	87	24%
1992	2.289	797	35%	514	113	22%
1993	2.314	849	37%	560	118	21%
1994	2.240	918	41%	616	140	23%
1995	2.013	903	45%	551	145	26%
1996	1.975	882	45%	526	153	29%
1997	1.888	954	51%	499	168	34%
1998	1.888	1.004	53%	438	171	39%
1999	1.876	1.005	54%	426	180	42%
2000	1.886	1.108	59%	474	223	47%
2001	1.644	946	58%	487	231	47%
2002	1.476	846	57%	470	232	49%
I semestre 2003	812	440	54%	476	225	47%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni 1991- 2002 e nel primo semestre 2003.

Anni	Totale ingressi in C.P.A.	Di cui: di stranieri	% stranieri sul totale
1991	4.072	1.902	47%
1992	4.552	1.961	43%
1993	4.122	1.746	42%
1994	4.085	1.924	47%
1995	4.175	2.239	54%
1996	3.790	1.838	48%
1997	4.196	2.189	52%
1998	4.222	2.305	55%
1999	4.248	2.275	54%
2000	3.994	2.250	56%
2001	3.685	1.974	54%
2002	3.513	1.952	56%
I semestre 2003	1.730	954	55%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Minorenni presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni o sottoposti a provvedimento penale collocati in Comunità negli anni 1998- 2002 e nel primo semestre 2003

Periodo	Presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni					Minorenni sottoposti a provvedimento penale collocati in Comunità				
	Totale	Di cui stranieri		Di cui nomadi		Totale	Di cui stranieri		Di cui nomadi	
		N	% sul totale	N	% sul totale		N	% sul totale	N	% sul totale
1998	13.058	719	6%	946	7%	834	123	15%	81	10%
1999	13.549	803	6%	1.072	8%	1.225	251	20%	148	12%
2000	12.494	1.157	9%	1.278	10%	1.178	324	28%	118	10%
2001	13.953	1.606	12%	1.297	9%	1.339	421	31%	114	9%
2002	14.044	2.011	14%	1.222	9%	1.326	478	36%	96	7%
I semestre 2003	7.730	1.075	14%	581	8%	701	280	40%	44	6%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Denunce alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni di minori stranieri secondo i Paesi di provenienza. Anni 1999- 2001

Paesi di provenienza	Anni		
	1999	2000	2001
<b>Unione Europea</b>	<b>310</b>	<b>333</b>	<b>240</b>
di cui: Francia	109	90	72
Germania	109	133	94
Regno Unito	8	17	10
Spagna	39	25	26
<b>Altri Paesi europei</b>	<b>8.967</b>	<b>6.203</b>	<b>5.525</b>
di cui: Albania	1.254	1.111	1.238
Ex-Jugoslavia	6.412	4.032	2.899
Romania	1.152	875	1.184
<b>Africa</b>	<b>2.179</b>	<b>2.102</b>	<b>2.399</b>
di cui: Algeria	416	406	469
Marocco	1.534	1.475	1.706
Senegal	27	25	32
Tunisia	95	103	78
<b>Asia</b>	<b>195</b>	<b>199</b>	<b>272</b>
di cui: Cina Popolare	65	62	48
Israele	18	48	85
<b>America</b>	<b>234</b>	<b>285</b>	<b>283</b>
di cui: Canada	2	2	1
Stati Uniti	22	18	17
Brasile	35	63	44
Cile	31	21	24
Colombia	21	38	43
Perù	52	52	46
<b>Oceania</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
di cui: Australia	2	2	-
<b>TOTALE</b>	<b>11.887</b>	<b>9.124</b>	<b>8.720</b>

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Presenza media giornaliera negli Istituti penali per i minorenni negli anni 1991- 2002 e nel primo semestre 2003, secondo il Paese di provenienza dei minori

Paesi di provenienza	2001	2002	1 semestre 2003
<b>Unione Europea</b>	<b>258</b>	<b>240</b>	<b>252</b>
Italia	256	238	251
Altri Paesi U.E.	2	2	1
<b>Altri Paesi Europei</b>	<b>123</b>	<b>119</b>	<b>131</b>
Albania	47	45	36
Cecoslovacchia	1	0	0
Croazia	3	4	5
Jugoslavia	56	50	47
Macedonia	3	1	1
Moldavia	1	1	1
Polonia	1	0	2
Romania	11	17	40
Ungheria	0	1	0
<b>Africa</b>	<b>95</b>	<b>99</b>	<b>81</b>
Algeria	16	16	11
Congo	0	0	1
Egitto	1	0	0
Marocco	70	74	61
Nigeria	1	0	0
Tunisia	7	9	8
<b>America</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
Brasile	1	1	0
Cile	2	2	1
Colombia	1	1	0
Ecuador	1	2	2
Perù	0	1	0
Rep. Dominicana	0	0	1
<b>Asia</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>10</b>
Cina popolare	0	3	7
Iraq	3	1	1
Israele	1	0	1
Palestina	2	1	2
Siria	0	0	1
<b>Totale</b>	<b>487</b>	<b>470</b>	<b>476</b>

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

### Cap 3) Le azioni e gli interventi a livello internazionale

Le migrazioni costituiscono un fenomeno globale e strutturale dei nostri tempi e caratterizzano in misura sempre più rilevante le relazioni internazionali. Come tutti i maggiori Paesi europei, anche l'Italia è dunque chiamata a confrontarsi con l'afflusso crescente di stranieri provenienti da varie parti del mondo. A differenza di quanto accaduto in altre parti del mondo, si tratta di un fenomeno relativamente recente, che si è sviluppato con estrema rapidità e sul quale si rileva una particolare sensibilità, anche per la nostra storia di Paese di tradizionale emigrazione. Lo stesso Segretario Generale dell'ONU ha da tempo indicato la tematica migratoria come una delle questioni emergenti su cui l'ONU e la comunità internazionale sono tenute a confrontarsi.

La politica migratoria è pertanto progressivamente divenuta parte integrante e centrale della politica estera italiana. Essa si propone l'obiettivo di "governare" i movimenti migratori diretti verso il nostro Paese attraverso strategie idonee a favorire gli ingressi regolari di stranieri, in particolare per soddisfare le esigenze del mercato nazionale del lavoro, e prevenire e contrastare i flussi di clandestini, per motivi di sicurezza ed ordine pubblico e nello stesso interesse di coloro che sono vittima di tali traffici illeciti.

Con questi obiettivi, l'azione del Governo italiano si è sviluppata – e continuerà a farlo nel futuro – su tre direttrici, seguendo un approccio equilibrato, che si basa sul convincimento della necessità di un'ampia e efficace collaborazione internazionale tra tutti i Paesi interessati ai fenomeni migratori, siano essi di origine, di transito e di destinazione.

Sul piano europeo, l'Italia ha sostenuto con convinzione l'estensione delle competenze comunitarie ai temi dell'asilo e dell'immigrazione, lo stabilimento di una cooperazione più avanzata tra gli Stati membri in tale settore ed un più stretto collegamento tra politica migratoria e politica estera dell'Unione. Il nostro Paese ha fornito un contributo fondamentale al dibattito in corso svolgendo un ruolo propositivo ampiamente riconosciuto.

Sul piano bilaterale, si è privilegiata una strategia globale, con iniziative finalizzate al contrasto dell'immigrazione illegale ed alla regolamentazione dei flussi di ingresso legali, inserite nel contesto più ampio delle relazioni politiche esistenti con i Paesi di provenienza dei migranti, nonché di quelle relative alla cooperazione economico-commerciale e alla cooperazione allo sviluppo per la quale è auspicabile un aumento delle risorse, in linea con gli obiettivi fissati a livello internazionale.

Specifica attenzione è stata riservata alla dimensione multilaterale del dialogo sui temi migratori, particolarmente dinamica sul piano regionale, sia per quanto riguarda i Balcani che il Mediterraneo. In tale contesto, sono da menzionare i rapporti di fruttuosa collaborazione instaurati con le organizzazioni internazionali competenti in tema di immigrazione ed asilo, quali l'OIM, l'UNHCR e l'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), quest'ultima per quanto concerne le questioni di lavoro.

#### 3.1) L'azione dell'Italia a livello bilaterale con i Paesi di origine e transito.

Sul piano diplomatico bilaterale, l'Italia ha intensificato l'azione di sensibilizzazione nei confronti dei Paesi di origine e transito per chiedere una maggiore collaborazione nelle attività di prevenzione e contrasto dei flussi illegali. Le questioni migratorie, ed in particolare la collaborazione in tema di contrasto dell'immigrazione clandestina, figurano quindi in una posizione di sempre maggiore rilievo politico nell'agenda dei nostri incontri con gli interlocutori dei Paesi da cui più forte proviene la pressione migratoria, siano essi Paesi di origine o di transito. Nella stessa ottica, l'Italia ha avviato collaborazioni rafforzate sul tema del contrasto al traffico di clandestini con i maggiori partners europei, tra i quali Germania, Francia, Spagna e Gran Bretagna.



### *a) Mediterraneo*

In tale contesto, e' stata riservata una attenzione del tutto particolare al bacino del Mediterraneo, da cui proviene una forte pressione migratoria irregolare, anche in transito dall'Africa Subsahariana e dall'Oriente. L'immigrazione clandestina via mare presenta infatti caratteristiche del tutto particolari, anche per i suoi evidenti aspetti umanitari. I nostri interventi nei confronti di imbarcazioni con a bordo clandestini, una volta che queste sono salpate verso il nostro Paese, debbono necessariamente privilegiare gli aspetti del soccorso, al fine di evitare la perdita di vite umane. Si tratta dunque di un fenomeno che ci induce a considerare il momento del contrasto in una fase successiva, che è quella della riammissione di coloro che non hanno titolo per rimanere nel nostro Paese.

Nel corso degli ultimi anni, si è riusciti ad attirare l'attenzione dei Paesi dell'area mediterranea, sulle tematiche dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani. E' stata evidenziata l'importanza di una più stretta collaborazione su tale tematica sia sul piano delle relazioni bilaterali, sia nel più ampio contesto europeo. Si possono al riguardo ricordare i risultati sin qui ottenuti, molti dei quali scaturiscono dalla riunione del 22 marzo 2002, presieduta dall'On. Presidente del Consiglio, alla quale hanno partecipato l'allora Ministro dell'Interno ed i nostri Ambasciatori in alcuni dei Paesi maggiormente interessati al traffico di clandestini (Egitto, Sri Lanka, Pakistan, Siria, Libano, Turchia, Cipro).

Cipro e Malta, per la loro posizione geografica, si trovano in una posizione chiave per il controllo dei movimenti di migranti irregolari nel Mediterraneo. Con Cipro, il 28 giugno 2002, sono stati sottoscritti un accordo di cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata ed un accordo di riammissione, che prevede anche il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi. L'accordo di cooperazione prevede anche la possibilità, per le unità navali italiane impegnate in operazioni di contrasto dell'immigrazione illegale, di avvalersi dell'assistenza tecnico-logistica cipriota presso strutture portuali dell'Isola. Un accordo di riammissione è stato sottoscritto l'8 dicembre 2001 con Malta. Con la Valletta e' stato altresì firmato, il 20 dicembre 2002, un accordo quadro per la sorveglianza aereo-marittima nel Mediterraneo e per la lotta contro i traffici illeciti in mare. Grazie a questo accordo è stata intensificata la collaborazione investigativa per smantellare alcuni gruppi criminali responsabili del trasporto via mare di clandestini dalle coste maltesi alla Sicilia. L'ingresso a pieno titolo di tali Paesi nell'Unione Europea, avvenuta il 1 maggio 2004, può consentire un rafforzamento della collaborazione volta alla prevenzione ed al contrasto dei traffici illeciti via mare, con specifiche iniziative attualmente allo studio in ambito europeo. Da parte italiana è stato proposto a titolo sperimentale un progetto pilota con Malta, Libia e Tunisia per il pattugliamento congiunto antimigrazione nel Mediterraneo centrale, prevedendo altresì il rimpatrio dei clandestini intercettati.

Per quanto riguarda la Turchia, non è stato finalizzato un accordo di riammissione a livello bilaterale. Considerandosi Paese di transito, la Turchia condiziona la firma di accordi di riammissione con i Paesi europei alla conclusione di analoghe intese con i Paesi vicini dell'area. Attualmente, a seguito del mandato ricevuto dal Consiglio, la Commissione sta negoziando un accordo comunitario sulla riammissione. Con Ankara esiste un accordo bilaterale di cooperazione per la lotta al terrorismo, la criminalità organizzata ed il riciclaggio di proventi illeciti di tali attività, firmato il 22 dicembre 1998. Sono stati stabiliti contatti diretti per lo scambio di informazioni strategiche e di natura investigativa per la lotta contro le organizzazioni dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. E' comunque significativo che i flussi illegali verso l'Italia si siano sostanzialmente ridotti negli ultimi due anni, grazie soprattutto all'impegno profuso delle Autorità di Ankara nel contrastare il fenomeno attraverso un maggior controllo delle proprie coste. L'Italia è divenuta dal 2002 il secondo partner commerciale della Turchia, nonché il primo Paese investitore. In tale contesto, la collaborazione in materia migratoria potrà ricevere un rinnovato impulso anche

con lo sviluppo di positive interazioni tra la gestione dei flussi e le potenzialità del rapporto economico-commerciale bilaterale.

Una attenzione prioritaria è stata attribuita ai rapporti con l'Egitto, un Paese particolarmente importante in quanto costituisce la porta di accesso al Mediterraneo per le imbarcazioni provenienti dall'Asia. Le Autorità de Il Cairo hanno al riguardo risposto positivamente alle nostre richieste di un maggior controllo sui flussi illegali diretti verso l'Europa attraverso il Canale di Suez, che nell'ultimo anno hanno subito una notevole contrazione. L'Italia ha inoltre proposto all'Egitto di impostare il dialogo sulla materia migratoria secondo un approccio globale, al fine di assicurare la coerenza e l'equilibrio tra le sue diverse componenti, sia per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori legali, che le attività di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina. In tale contesto, in occasione delle V<sup>e</sup> Sessione delle Consultazioni Rafforzate italo-egiziane svoltasi al Cairo il 29-30 aprile 2003, e' stato consegnato alle Autorità egiziane un nuovo testo di accordo di riammissione, che servirebbe a formalizzare la collaborazione già in atto su tale aspetto. Inoltre deve essere avviato un negoziato per un accordo bilaterale sul lavoro stagionale. Operativamente, nel quadro dei negoziati in corso in materia di riammissione, sono stati organizzati, nel novembre e dicembre 2002, d'intesa con le autorità de Il Cairo, due voli charter che hanno consentito il rimpatrio, a Colombo, di oltre 300 cittadini cingalesi che erano stati fermati dalle autorità egiziane mentre tentavano di raggiungere illegalmente l'Italia. Il 24 dicembre 2003, infine sono stati intercettati e fermati dalle Autorità egiziane, 64 cittadini cingalesi asseritamene diretti in Italia. Dodici di questi sono stati immediatamente rimpatriati nel loro paese di origine.

Con Siria e Libano sono stati instaurati rapporti più intensi di collaborazione, che hanno impedito il ripetersi di episodi come quello della motonave "Monica", proveniente dalle coste libanesi e giunta in Sicilia nel Marzo 2002 con oltre 900 immigrati clandestini, e che hanno portato allo smantellamento di organizzazioni criminali dedite ai traffici di esseri umani. Con entrambi sono stati avviati negoziati per la conclusione di un accordo di riammissione. I flussi di migranti illegali in provenienza da tali Paesi coinvolgono pressoché esclusivamente cittadini di Paesi terzi. Con la Siria è stato recentemente firmato un memorandum tecnico svolto a sviluppare la collaborazione nella lotta contro l'immigrazione clandestina. Nel corso di una missione a Beirut e Damasco, sono stati proposti a quelle autorità, programmi di formazione in materia di polizia di frontiera e scambio di visite.

Con l'Algeria e' stato firmato un accordo di riammissione nel febbraio 2000, non ancora ratificato da parte algerina. Anche con il Marocco e' stato firmato nel luglio 1998 un accordo bilaterale di riammissione, peraltro non ancora ratificato da parte marocchina. Le relazioni bilaterali in materia migratoria con il Marocco sono peraltro di portata più ampia, e riguardano anche gli aspetti relativi all'immigrazione legale, che si è rivelata particolarmente dinamica, come conferma il fatto che la comunità marocchina è una delle più numerose tra quelle straniere legalmente residenti in Italia. Da parte di Rabat è stato auspicato l'avvio di un negoziato per la conclusione di un accordo bilaterale in materia di reclutamento di manodopera, al fine di coordinare in una prospettiva organica e di lungo periodo tutte le iniziative di formazione e selezione di lavoratori che aspirano ad essere inseriti nel nostro mercato del lavoro.

Meritano un discorso a parte Tunisia e Libia, che, anche per la prossimità geografica con le nostre isole, costituiscono il fronte da cui proviene la maggior parte dei flussi via mare, in buona parte costituiti da stranieri originari dell'Africa Subsahariana.

Con la Tunisia esiste un dialogo ormai consolidato in materia migratoria, che si basa su un approccio integrato ed equilibrato che tocca gli aspetti dell'immigrazione legale, del co-sviluppo e del contrasto dei movimenti irregolari di migranti. Su tale ultimo punto, si stanno valutando con le Autorità di Tunisi specifiche iniziative di assistenza, volte a rafforzare la collaborazione esistente. Altrettanto si sta facendo per quanto riguarda la gestione dei flussi regolari, con un Progetto pilota

per la formazione dei lavoratori da inserire nel nostro mercato del lavoro ai sensi dell'art. 23 della Legge 189/2002. Con la Tunisia è in vigore dal 1998 un accordo bilaterale di riammissione. In base al quale sono stati forniti, a titolo gratuito, mezzi e materiale tecnico alle autorità tunisine di polizia impegnate nel contrasto dell'immigrazione clandestina. Alla fine del 2003 è stato sottoscritto tra Italia e Tunisia un accordo in materia di sicurezza e sono state concordate specifiche misure di assistenza in prosecuzione del programma di aiuti realizzato nel triennio precedente. E' stato firmato nel maggio 2000 un accordo sul lavoro stagionale, il cui Protocollo di attuazione, concluso nel giugno 2002, è attualmente in fase di revisione su richiesta tunisina.

Con la Libia, a partire dal luglio del 2002 e' stato avviato un intenso dialogo con le Autorità di Tripoli in tema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina, sulla base dell'accordo italo-libico di collaborazione nella lotta alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope e all'immigrazione clandestina, firmato a Roma il 13.12.2000. Gli incontri hanno messo in moto una dinamica positiva che ha portato a concordare, sul piano bilaterale, iniziative concrete intese a contrastare i flussi illegali provenienti da tale Paese attraverso progetti sperimentali di cooperazione nei tre seguenti settori: controllo delle frontiere terrestri, intelligence investigativa sulle organizzazioni criminali dedite al traffico dei clandestini, contrasto in mare. E' da aggiungere che, su iniziativa italiana, il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del novembre 2002 ha deciso di inserire la Libia tra i Paesi con cui l'Unione Europea potrà avviare una collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina. Sono stati assunti diretti contatti, anche ad alto livello, con le autorità di sicurezza e di polizia di frontiera libica, per ottenere da queste un maggior impegno nell'azione di contrasto dei flussi di immigrazione illegale in transito attraverso la Libia e diretti, via mare, in Italia. In tale ambito stanno per essere avviate forme di concreta collaborazione che dovrebbero riguardare il contrasto in mare, il rafforzamento dei controlli alle frontiere terrestri libiche e lo scambio di informazioni sulle attività e la composizione dei gruppi criminali operanti lungo la costa libica. E' stato inoltre già inviato un Ufficiale di collegamento al fine di dare un contributo operativo nella lotta al contrasto dell'immigrazione clandestina. Sono stati organizzati anche 27 voli charter, per il rimpatrio dalla Libia di cittadini clandestini in attesa di intraprendere il viaggio per l'arrivo clandestino in Italia.

In tema di immigrazione clandestina via mare, è stata condotta una specifica azione diplomatica di sensibilizzazione sulla necessità che ciascuno Stato rivierasco, coinvolto o a rischio di coinvolgimento nel fenomeno, faccia rispettare le norme internazionali sulla sicurezza della navigazione, ed in particolare la Circolare IMO 896 (Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea), adottata nel dicembre 1998 e aggiornata nel giugno 2001. La predetta Circolare invita gli Stati a reprimere e contrastare le pratiche pericolose associate con il trasporto dei migranti via mare, impedendo la partenza delle imbarcazioni "a rischio", anche di bandiera estera, dalle proprie coste o dai propri porti, in forza del consolidato "Port State Control Principle". Nello stesso contesto, e' stata richiamata la normativa sulla salvaguardia della vita umana in mare, quale risulta dalla Convention for the Safety of Life at Sea del 1974, che per l'amplissima adesione registrata va ormai considerata fonte di diritto internazionale generale.

Sin dal 1997 l'Italia ha peraltro avuto un ruolo di primo piano nella formulazione di norme internazionali volte a contrastare il traffico ed il trasporto di immigranti illegali via mare, che ha condotto all'adozione in ambito ONU del Protocollo contro il Traffico Illecito di migranti via terra, aria e mare, annesso alla Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite sulla Criminalità Organizzata Transnazionale firmato nel dicembre 2000. Il Protocollo attribuisce carattere penalmente rilevante sul piano internazionale al traffico e trasporto illeciti di migranti clandestini, nel senso che obbliga i Paesi aderenti ad introdurre nelle proprie legislazioni tali fattispecie criminose.

b) *Balcani ed Europa orientale*

I Balcani occidentali e l'Europa orientale rimangono ancora un bacino migratorio significativo, sia per i flussi in transito che per quelli generati in loco. Tale regione costituisce infatti un'area di passaggio d'importanza cruciale per le migrazioni illegali che si spostano da Oriente verso Occidente. Si tratta di un fenomeno estremamente dinamico, vista la notevole capacità dei racket dell'immigrazione clandestina di adeguare rotte e tecniche alle attività di contrasto. Dai Balcani e dall'Europa orientale proviene inoltre gran parte dei lavoratori stagionali occupati in Italia.

Per quanto riguarda l'immigrazione clandestina, negli ultimi tre anni la situazione è sensibilmente migliorata grazie alla stabilizzazione politica dell'area ed all'intensificazione delle attività di prevenzione e contrasto, realizzate in collaborazione con i Paesi della stessa, ed in particolare con la Slovenia. Con quel paese sono stati attivati, lungo la frontiera comune, dispositivi di vigilanza e controllo misti, basati cioè sull'impiego di pattuglie composte da personale di polizia italiano e sloveno. Un elemento aggiuntivo di notevole rilevanza, per i Paesi in via di adesione e candidati, è stato il processo di adeguamento all'acquis comunitario in materia di giustizia e affari interni. Con la para-fatura dell'accordo di riammissione con la Bosnia-Erzegovina, avvenuta nel luglio scorso, è stata completata la rete degli accordi di riammissione dell'Italia con i gli Stati rivieraschi dell'Adriatico. Con questo Paese è stato altresì sottoscritto nel gennaio 2003 un accordo finalizzato al contrasto delle attività criminali compreso lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina e i traffici di esseri umani.

L'Albania costituisce un modello ed un esempio di collaborazione fruttuosa in tema di contrasto dell'immigrazione clandestina che risponde pienamente allo spirito della Legge 189/2002 (cd. Bossi-Fini). Negli ultimi tre anni si è registrata una drastica riduzione degli arrivi via mare dall'Albania (pressoché azzerati dal settembre 2002). Tali risultati sono il frutto dell'impegno del Governo di Tirana, sostenuti con decisione dall'Italia con interventi volti a favorire la stabilizzazione sociale e politica del Paese ed affiancare la gestione ordinata dei flussi migratori regolari e le attività di contrasto della criminalità ed il controllo di coste e frontiere. In tale contesto, un ruolo importante è stato giocato dall'applicazione dell'accordo di riammissione e degli accordi bilaterali in tema di cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata, con l'istituzione di un Ufficio di Collegamento italiano in Albania. Sono stati realizzati programmi di assistenza tecnica e di formazione del personale, nonché attivati dispositivi congiunti di vigilanza in mare che prevedono l'impiego di unità navali italiane anche nelle acque territoriali albanesi. D'altra parte l'Italia, insieme agli altri partners comunitari, considera ulteriori progressi nella lotta al crimine organizzato indispensabili ai fini del buon esito del negoziato di Stabilizzazione ed Associazione recentemente avviato con l'UE e del progressivo inserimento dell'Albania in un ambito europeo. Con Tirana è in vigore un accordo sul lavoro stagionale, firmato nel 1997.

Romania e Bulgaria sono Paesi candidati per i quali il Consiglio Europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 ha fissato l'obiettivo dell'adesione all'Unione Europea nel 2007. Le relazioni bilaterali con entrambi i Paesi, sono di importanza strategica per l'Italia sia dal punto di vista economico-commerciale che politico.

Per quanto attiene al tema migratorio, l'Italia non figura tra i principali Paesi di destinazione dell'emigrazione bulgara. Al contrario la comunità rumena legalmente residente in Italia rappresenta il terzo gruppo nazionale per consistenza numerica presente nel nostro Paese dopo Marocco ed Albania. La collaborazione con le Autorità romene in materia di lotta all'immigrazione clandestina si basa sull'accordo bilaterale di riammissione entrato in vigore il 1 febbraio 1998.

Analogamente viene riservata ai Paesi dell'Europa orientale. Anche in questo caso, la preoccupazione di contrastare le migrazioni irregolari, va di pari passo con l'obiettivo di una gestione ordinata dei flussi legali, in particolare quelli legati a motivi di lavoro. L'Ucraina, che sta negoziando con la Commissione un accordo comunitario di riammissione, a livello bilaterale ha proposto l'avvio di un negoziato bilaterale per la conclusione di un accordo sulla immigrazione

temporanea. Con la Moldova e' stato firmato nel luglio 2002 un accordo di riammissione, mentre a breve dovrebbe essere conclusa un'intesa in materia di lavoro.

### c) Sud est Asiatico ed Africa subsahariana

Per quanto concerne i Paesi asiatici di origine dei flussi migratori, lo Sri Lanka, con il quale è in vigore dal settembre 2001 un accordo bilaterale di riammissione, collabora in modo esemplare anche con specifiche operazioni volte a smantellare le reti criminali degli organizzatori dei traffici. In tal senso è significativo che i flussi di clandestini di origine cingalese, che giungono in Europa via mare attraverso il canale di Suez, si siano sensibilmente ridotti nel corso dell'ultimo anno.

Con il Pakistan si e' giunti alla parafatura di un testo di accordo di riammissione nel marzo 2000. La finalizzazione dell'intesa è condizionata ad una verifica della sua compatibilità con il parallelo negoziato avviato in ambito comunitario. Esistono inoltre buoni rapporti di cooperazione con il Bangladesh, che ha beneficiato per la prima volta quest'anno di una limitata quota di ingressi nell'ambito del Decreto Flussi.

L'Italia nell'ottobre del 2002 ha sottoscritto con l'Iran un accordo in materia di sicurezza che comprende la collaborazione anche sui reati di transito illegale alle frontiere e di traffico degli esseri umani.

Italia e Cina hanno avuto negli ultimi due anni frequenti contatti per concordare azioni comuni contro le attività criminali trasversali ai due Paesi, comprese quelle che favoriscono l'immigrazione clandestina. La Commissione europea ha ricevuto nel novembre scorso dal Consiglio il mandato a negoziare un accordo comunitario di riammissione con la Cina. Il Consiglio ha altresì incluso la Cina tra i Paesi con cui l'Unione Europea intende intensificare la cooperazione in materia migratoria. Sempre in ambito europeo, e' infine da ricordare che nell'ottobre scorso è stato parafato a Pechino un accordo sullo Status di Destinazione Approvata (c.d. Accordo ADS), volto a facilitare le procedure per il rilascio dei visti a favore di gruppi di turisti cinesi, che contiene anche una specifica clausola sulla riammissione. Sulla base di un apposito Memorandum of Understanding firmato nel marzo del 2002, tre esperti cinesi sono stati inviati in missione in Italia, per un periodo sperimentale di due mesi, per collaborare con la polizia italiana nell'attività di accertamento della nazionalità e nell'identificazione dei presunti cittadini cinesi destinatari di misure di espulsione, ai fini del rilascio del documento di viaggio.

La ripresa dei flussi migratori illegali diretti verso le nostre coste ha coinvolto in misura crescente cittadini di Paesi dell'Africa Subsahariana (provenienti in particolare dall'Africa occidentale, l'Eritrea e la Somalia). Un accordo di riammissione e' stato firmato con la Nigeria nel settembre 2000, ma non e' in vigore in quanto non ancora ratificato. Analoghe intese sono state proposte a Senegal e Ghana. Il dialogo migratorio tra Unione Europea e paesi africani è quello definito dall'Accordo di Cotonou, in vigore dall'aprile 2003. L'ampia clausola migratoria, di cui all'articolo 13 di tale Accordo, riprende i temi dell'integrazione e dell'eguaglianza di trattamento degli immigrati legali nonché il riferimento alle strategie di riduzione della povertà per affrontare le cause prime dell'immigrazione, già presenti nelle dichiarazioni congiunte contenute negli allegati IX ed X della terza Convenzione di Lomé. L'articolo in parola prevede altresì, al comma quinto, l'obbligo per le parti di riammettere gli immigrati irregolari, introducendo una novità rispetto alle precedenti versioni dell'Accordo.

### **3.2) Accordi di Riammissione**

Attualmente l'Italia ha firmato 27 intese bilaterali in tema di riammissione, di cui 21 in vigore. Contatti in materia sono stati avviati con altri 17 Paesi.

Dei predetti 27 accordi:

- 13 sono stati stipulati con Paesi dell'Unione Europea o di nuova adesione (Austria, Cipro, Estonia, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria) e 2 con Paesi candidati (Bulgaria e Romania).
- Quelli conclusi con Paesi extra UE sono 12 (Albania, Algeria, Croazia, Macedonia, Georgia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia e Serbia-Montenegro), di cui 6 in vigore (Albania, Croazia, Macedonia, Sri Lanka, Svizzera e Tunisia).

Accordi di riammissione firmati dall'Italia

PAESE	FIRMA ACCORDO	ENTRATA IN VIGORE
Albania	Tirana 18/11/97	01/08/1998
Algeria	Roma 24/02/2000	in attesa di ratifica Algeria; notifica Italia 7/12/2000
Austria	Vienna 7/10/97	01/04/1998
Bulgaria	Roma 22/07/98	25/12/1998
Cipro	Nicosia 28/06/02	22/05/2003
Croazia	Roma 27/06/97	01/06/1998
Estonia	Tallin 22/05/97	01/02/1999
Francia	Chambery 03/10/97	15/07/2000
Fyrom	Skopie 26/02/97	23/10/1997
Georgia	Roma 15/05/97	in attesa di ratifica Georgia; notifica Italia 14/08/97
Grecia	Roma 30/04/99	18/04/2001
Lettonia	Riga 21/05/97	07/11/1997
Lituania	Vilnius 20/05/97	01/12/1998
Malta	La Valletta 08/12/01	29/11/2002
Marocco	Rabat 27/07/98	in attesa di ratifica Marocco; notifica Italia 21/12/98
Moldavia	Roma 03/07/02	procedura di ratifica in corso
Nigeria	Roma 12/09/00	procedura di ratifica in corso
Polonia		Accordo Schengen/Polonia 22/11/1994
Romania	Bucarest 04/03/97	01/02/1998
Rep. Serbia Montenegro	Belgrado, 28/01/03	Procedura di ratifica in corso (sostituisce quello firmato nel 1997, entrato in vigore il 01/08/98, rimasto di fatto disapplicato)
Slovacchia	Bratislava 30/07/98	01/01/1999
Slovenia	Roma 03/09/96	01/09/1997
Spagna	Roma 04/11/99	01/02/2001
Sri Lanka	scambio note 24/09/01	24/09/2001
Svizzera	Roma 10/09/98	01/05/2000
Tunisia	scambio note 06/08/98	06/08/1998
Ungheria	Budapest 20/05/97	10/04/1999

Fonte: Ministero degli affari esteri

Gli accordi conclusi negli ultimi due anni sono quelli con Malta, Moldavia, Cipro, Sri Lanka, Serbia-Montenegro (quest'ultimo nel gennaio 2003 ha sostituito quello rimasto disapplicato del 1998). Un ulteriore accordo, con la Bosnia Erzegovina, è stato parafato nel luglio scorso.

In ambito europeo, nel novembre 2002, il Consiglio ha conferito alla Commissione mandato a negoziare accordi di riammissione comunitari con Cina, Albania, Turchia ed Algeria: essi si vanno ad aggiungere a quelli già conferiti per Russia, Marocco, Pakistan, Sri Lanka, Hong Kong e Macao. In tutti questi casi, sussiste una competenza esclusiva della Commissione a portare avanti i negoziati, ragione per cui sono state sospese, da parte nostra, le conversazioni avviate a livello bilaterale.

L'Italia ha proseguito i contatti bilaterali in tema di riammissione con una serie di paesi, tra cui l'Egitto, le Filippine, la Siria, il Bangladesh. Alcuni negoziati appaiono in fase avanzata, mentre per altri si riscontrano alcune difficoltà, dovute principalmente alla richiesta degli interlocutori di condizionare strettamente la firma delle intese a facilitazioni in materia di ingressi di lavoro (anche attraverso l'impegno vincolante da parte dell'Italia a concedere quote riservate), nonché alla riluttanza mostrata nei confronti della previsione di una clausola di riammissione per i cittadini di Paesi Terzi, che invece per l'Italia è estremamente importante.

Gli accordi di riammissione stabiliscono precise modalità e procedure per l'identificazione ed il rimpatrio dei clandestini. In questo modo viene data attuazione al principio generale di diritto internazionale secondo il quale gli Stati hanno l'obbligo di riaccogliere i propri cittadini entrati o che risiedono illegalmente nel territorio di un altro Stato. La valutazione su tali accordi è positiva in quanto consente di esigere dalla controparte specifici comportamenti volti a facilitare l'uscita dal territorio nazionale da parte di chi non ha titolo per rimanervi. L'Italia ha acquisito una rilevante esperienza in materia ed è il Paese europeo che ha concluso il maggior numero di accordi di questo tipo.

### **3.3) I temi migratori nell'ambito delle iniziative regionali**

Parallelamente all'azione sul piano bilaterale, l'Italia svolge un'intensa attività nel quadro dei fori regionali di dialogo esistenti con i Paesi del Mediterraneo e dei Balcani. Si tratta di una dimensione estremamente importante, che tiene conto della complessità delle questioni migratorie e della necessità di soluzioni condivise in un'ottica di cooperazione multilaterale.

Relativamente al Sud Est Europeo, l'Italia ha promosso negli ultimi anni una azione di rafforzamento della collaborazione fra i Governi dell'area adriatica e del suo retroterra per il controllo dei movimenti di persone che dalla regione balcanica si spostano verso il nostro Paese.

Nel quadro dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) è attiva una Tavola Rotonda sulla criminalità organizzata che ha dedicato gran parte dei suoi lavori - fin dalla sua costituzione nel 2000 - all'immigrazione illegale. Nel corso della Presidenza italiana dell'Iniziativa (1 giugno 2002 - 31 maggio 2003) si è inoltre tenuta a Lecce (13 novembre 2002) una riunione dei Ministri dell'Interno della IAI dedicata proprio a tale fenomeno, in occasione della quale è stato approvato un Piano d'Azione inteso a rafforzare il controllo congiunto del bacino adriatico-ionico.

Come la IAI, l'Iniziativa Centro Europea (InCE) ha un Gruppo di Lavoro sulla Lotta alla Criminalità Organizzata di cui, fra l'altro, l'Italia detiene la co-presidenza insieme alla Slovacchia. Anche in tale sede si continua a svolgere un'opera di stimolo al potenziamento dei controlli di frontiera operati dagli altri membri dell'Iniziativa ed in particolare da quelli della sponda orientale dell'Adriatico da cui partono i flussi di immigrazione illegale verso il nostro Paese.

E' poi da ricordare che nell'ambito del Patto di Stabilità per il Sud Est europeo opera oramai da tempo il MARRI (Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative), il quale presta una specifica assistenza, sul piano istituzionale e normativo, ai Paesi dei Balcani Occidentali, al fine di permettere loro una più efficace gestione dei movimenti migratori, in arrivo e in partenza.

Nello stesso contesto regionale, è da ricordare la Conferenza sul Crimine Organizzato, svoltasi a Londra il 25 novembre 2002, in occasione della quale è stato sottolineato che il rafforzamento delle capacità di gestione e controllo delle frontiere nell'area balcanica costituisce uno degli aspetti essenziali di una strategia di contrasto alla criminalità organizzata. Tali tematiche sono state prese in considerazione in occasione del Vertice di Salonicco tra i Paesi dell'U.E. e quelli dell'area dei Balcani occidentali (21 giugno 2003) ed hanno costituito l'oggetto della Conferenza a livello dei Ministri dell'Interno e di Giustizia, che ha avuto luogo a Bruxelles a fine novembre durante la Presidenza italiana dell'U.E..

Nell'area del Mediterraneo le tematiche migratorie sono trattate nell'ambito del Partenariato euro-mediterraneo, secondo un approccio globale che si articola su tre direttrici: contrasto all'immigrazione clandestina, co-sviluppo e gestione dei flussi migratori regolari.

La Conferenza dei Ministri degli Esteri, Napoli 2-3 dicembre 2003, ha costituito un'occasione di confronto per una serie di tematiche, tra cui quella migratoria. Si è lavorato per favorire la trasformazione della "facility", che opera attualmente all'interno della BEI, in autonoma istituzione finanziaria, destinata a sostenere le attività imprenditoriali locali e a stimolare i flussi di investimenti europei verso i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. L'obiettivo è evidentemente quello di ridurre i differenziali di reddito fra i due continenti e quindi anche una delle cause principali dell'immigrazione clandestina.

Condividono la medesima impostazione anche altri fori di dialogo, quali il "Dialogo 5+5" (Malta, Italia, Francia, Spagna, Portogallo con Marocco, Tunisia Algeria, Mauritania e Libia), nell'ambito del quale si è svolta a Rabat la Seconda Conferenza ministeriale sulle migrazioni nel Mediterraneo Occidentale (che fa seguito a quella analoga tenutasi a Tunisi il 16-17 ottobre 2002) ed il Forum Mediterraneo, costituitosi nel luglio 1994 ad Alessandria d'Egitto.

Per quanto riguarda l'Asia, i temi migratori sono trattati in ambito ASEM (Asian Europe Meeting) ed hanno fatto oggetto di una specifica Conferenza ministeriale (Lanzarote, aprile 2002).

### **3.4) Il rientro degli stranieri di origine italiana**

Il Ministro per gli italiani nel mondo si interessa anche alle tematiche collegate al rientro degli stranieri di origine italiana. Le recenti crisi dell'America Latina, come pure in altri continenti, sono state affrontate anche rendendo il Ministero per gli italiani nel mondo un punto di riferimento per gli emigranti italiani ed i loro discendenti che desiderano tornare in Italia in momenti di grave difficoltà. In questo momento i paesi dai quali proviene l'interesse più sostenuto sono l'Argentina, l'Uruguay ed il Paraguay, ma il Ministro si interessa a tutte le aree colpite da gravi crisi economiche o politiche.

Un caso particolarmente importante è quello della Somalia, da dove provengono numerose richieste di rientro di stranieri di origine italiana. In questo paese vi è già da molti anni una difficilissima situazione di disfacimento dello stato e di mancanza di sicurezza. Le lunghe attese per ottenere visti d'ingresso in Italia sono dovute alla mancanza di documentazione valida per l'espatrio per l'assenza di una autorità locale internazionalmente riconosciute che la possa rilasciare.

### **3.5) La Tratta di esseri umani**

L'Italia e' stata particolarmente attiva sul piano internazionale anche per quanto riguarda la lotta alla tratta di esseri umani. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione delle Nazioni Unite di Palermo sul crimine transnazionale e i due annessi Protocolli contro il traffico illecito di migranti per via terrestre, aerea e marittima (cui abbiamo dato un rilevante contributo in sede di elaborazione) e sul traffico di esseri umani, in particolare di donne e minori. L'Italia ha recepito le indicazioni del Protocollo di Palermo con la legge 11 agosto 2003, n.228 "Misure contro la tratta di persone", come già indicato nel paragrafo 2.16 del presente documento. Inoltre, sono stati ratificati il Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, che impegna gli Stati a mettere in atto misure incisive per la lotta alla prostituzione infantile ed alla pedofilia e la Convenzione OIL del giugno 1999 sul divieto e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, concernente specificamente tratta, lavoro forzato e impiego di minori per attività legate alla pornografia ed alla prostituzione. E' da ricordare altresì che il 30 aprile 2003 il Comitato del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa ha deciso di istituire un Comitato per la redazione



di una Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani, con lo scopo di rafforzare a livello europeo l'azione delle Nazioni Unite in tale settore.

In ambito europeo, l'Italia si è impegnata affinché la lotta al traffico di esseri umani rientrasse tra le priorità dell'Unione. Con il Trattato di Amsterdam è stato definito il quadro giuridico dell'azione dell'U.E. in tale settore, che ha potuto quindi compiere un notevole salto di qualità, tanto in termini operativi che normativi. Anche sul piano delle relazioni interregionali si è assistito ad una progressiva integrazione delle materie del pilastro Giustizia ed Affari Interni nel dialogo dell'U.E. con i Paesi del Mediterraneo e dei Balcani. Nell'ambito delle relazioni con l'Africa, l'Italia ha inoltre svolto il ruolo di capofila, insieme alla Svezia, nella elaborazione di un Piano di azione per combattere il traffico di essere umani, in special modo donne e bambini. E' da aggiungere poi che e' stata presentata dalla Commissione una direttiva europea per la concessione di un permesso di soggiorno di breve durata per le vittime del traffico di immigrati clandestini e della tratta di esseri umani che collaborino con la giustizia, che riprende sostanzialmente i meccanismi dell'art. 18 del D.L.vo 286/98.

Infine, va ricordata la Conferenza Europea di Bruxelles "Prevenzione e lotta al traffico di esseri umani. - Una sfida globale per il XXI^ secolo", svoltasi a Bruxelles il 18-20 settembre 2002 organizzata dall'OIM, dalla Commissione e dal Parlamento Europeo ed a cui hanno preso parte circa mille rappresentanti dei Governi e dei Parlamenti degli Stati membri U.E., dei Paesi candidati, di regioni, di organismi internazionali, di organizzazioni inter-governative e organizzazioni non governative, oltreché delle istituzioni comunitarie. Si è trattato di una occasione di riflessione ed approfondimento che, partendo dall'esperienza maturata sinora nella lotta ai traffici illeciti di esseri umani, ha permesso di definire politiche coerenti, esaustive e coordinate per una azione a livello nazionale, europeo ed internazionale intesa a debellare il fenomeno e le sue cause profonde. Insieme alla Dichiarazione di Bruxelles, è stato adottato un documento che mira a sviluppare la cooperazione europea ed internazionale attraverso raccomandazioni, standard comuni e "best practices" in tema di prevenzione, protezione ed assistenza alle vittime, cooperazione giudiziaria e di polizia.

### 3.6) Il tema dell'asilo e della protezione sul piano internazionale

Con particolare attenzione l'Italia ha seguito gli sviluppi del dibattito internazionale in tema di asilo e protezione svoltosi in ambito UNHCR (Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite).

In occasione della 24° Sessione del Comitato Permanente, che ha avuto luogo nel giugno 2002 è stato adottato per consenso il testo della "Agenda for Protection", approvato dal Comitato Esecutivo nell'ottobre scorso. L'Agenda è il documento conclusivo delle Global Consultations avviate tre anni fa dall'UNHCR in tema di protezione internazionale, e raccoglie proposte e raccomandazioni emerse nel corso dell'esercizio.

L'Alto Commissario ha proposto un progetto di riforma dell'organizzazione, denominato UNHCR 2004, su cui si sono aperte le consultazioni con gli Stati membri il 30 gennaio 2003. L'obiettivo è quello di dare una stabilità istituzionale all'intero sistema, modificando, ove necessario, la struttura, le competenze ed i meccanismi di finanziamento dell'organizzazione. Parallelamente, e muovendo dal convincimento della necessità di un adeguamento delle risposte fornite dalla comunità internazionale in materia di asilo alle nuove sfide poste dalla globalizzazione, in un contesto storico radicalmente mutato rispetto a quello in cui è stata elaborata la Convenzione di Ginevra del 1951, l'Alto Commissario ha inoltre avviato una riflessione che lo ha portato a porre l'accento sugli obiettivi del miglioramento degli standards della protezione effettiva per i beneficiari della stessa, nonché sulla ricerca di soluzioni durature nei confronti dei rifugiati e delle situazioni che generano i rifugiati, in un'ottica di condivisione di responsabilità ed oneri da parte della comunità internazionale. In tale prospettiva, è stata avviata l'iniziativa della cd. Convention Plus,

che si propone di affiancare alla Convenzione di Ginevra del 1951, una serie di accordi multilaterali settoriali su tematiche specifiche attinenti all'asilo.

### **3.7) La politica migratoria dell'Unione Europea nel triennio 2001-2003 ed i suoi possibili sviluppi**

a) Nel corso del triennio 2001-2003 sono proseguite, a livello comunitario, le attività volte all'attuazione delle indicazioni politiche del Consiglio Europeo di Tampere (ottobre 1999) in materia di asilo ed immigrazione, secondo le quattro linee direttrici in quella sede identificate: partenariato con i Paesi terzi di origine e transito; regime comune di asilo, equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi; gestione dei flussi migratori, compreso il contrasto alle reti di immigrazione clandestina.

Per quanto attiene al partenariato, nel corso del 2001 è stato istituito un apposito programma di assistenza finanziaria e tecnica a Paesi terzi nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, finanziato sulla linea di bilancio B7-667. Tale programma ha operato fino ad ora in via sperimentale, con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2001, 12.5 per il 2002, 20 per il 2003, ed ha permesso di finanziare diversi progetti, soprattutto a beneficio dell'Afghanistan, dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e di quelli balcanici. Il Consiglio sta attualmente lavorando per l'approvazione di un regolamento che istituzionalizza, dopo il triennio sperimentale, tale programma, per cui si prevede una dotazione finanziaria di 250 Meuro per il periodo 2004 -2008. In linea con l'esigenza di integrazione dei temi migratori nelle relazioni esterne dell'Unione Europea, nel corso del 2001 sono stati inseriti capitoli relativi al settore "Giustizia e Affari Interni" nei principali accordi in negoziato con Paesi terzi, soprattutto dell'area balcanica e mediterranea, nonché nei principali programmi di assistenza finanziaria e tecnica (CARDS, per i Balcani e MEDA, per il Mediterraneo).

In materia di asilo, nel luglio 2001 è stata approvata una direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sono state presentate, dalla Commissione, due proposte di direttive su norme procedurali minime per la concessione e la revoca dello status di rifugiato e sulle condizioni minime di accoglienza per i richiedenti asilo (adottata nel gennaio 2003), nonché una proposta di regolamento sulla determinazione dello stato responsabile a trattare le domande di asilo (detto "Dublino II"), adottata nel febbraio 2003.

In tema di immigrazione, sono stati adottati, nel corso del 2001, vari atti normativi nel campo della lotta all'immigrazione clandestina: direttiva e decisione quadro sul favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, direttiva sulle sanzioni ai vettori che trasportano immigrati privi dei necessari documenti, direttiva sul reciproco riconoscimento dei provvedimenti di espulsione. Quanto all'immigrazione legale, nel 2001 la Commissione ha presentato proposte di direttive sullo status dei cittadini di stati terzi residenti di lungo periodo (sul cui testo il Consiglio ha raggiunto un accordo politico il 6 giugno 2003), nonché sulle condizioni di ammissione di cittadini extracomunitari per finalità di lavoro.

Come preannunciato nelle conclusioni di Tampere, una prima verifica dello stato di attuazione delle misure in quella sede delineate è avvenuta in occasione del Consiglio Europeo di Laeken del dicembre 2001. Nelle conclusioni, oltre a riaffermare la validità degli obiettivi e delle direttive stabiliti a Tampere, viene proclamata la necessità di dare nuovo impulso all'azione comunitaria nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, secondo un approccio di equilibrio tra la protezione dei rifugiati, l'aspirazione legittima ad una vita migliore da parte degli immigrati e richiedenti asilo e la

capacità di accoglienza dell'Unione e dei suoi membri. In materia di controllo alle frontiere, il Consiglio Europeo ha chiesto a Consiglio e Commissione di "definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o servizi di controllo comune alle frontiere esterne". Tale indicazione si è tradotta in uno studio di fattibilità, promosso dall'Italia e presentato agli Stati membri in occasione della riunione ministeriale tenutasi a Roma nel maggio 2002, per una Polizia europea di frontiera.

b) Nel corso del 2002, l'azione dell'Unione si è focalizzata maggiormente sulle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina e gestione integrata delle frontiere. La strategia europea nella lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani è stata definita nel Piano globale approvato dal Consiglio nel febbraio 2002; nel mese di luglio il Consiglio ha poi formalmente adottato una Decisione quadro sulla lotta contro la tratta degli esseri umani. Tra le misure previste dal Piano, particolare importanza assume l'intensificazione della politica di riammissione, che ha condotto - come sopra ricordato - all'approvazione da parte del Consiglio, di cinque nuovi mandati alla Commissione per negoziare accordi di riammissione con l'Ucraina (giugno 2002), l'Albania, l'Algeria, la Cina e la Turchia (novembre 2002). Si rammenta in argomento che sono stati firmati gli accordi con Hong Kong e Macao e siglato quello con lo Sri Lanka. Sono attualmente in corso i negoziati con Marocco ed Albania, mentre più difficili sembrano i contatti con Russia e Pakistan, sulla base dei mandati negoziali approvati anteriormente.

Con riferimento alla gestione coordinata ed integrata delle frontiere, grande rilievo ha assunto, in ambito europeo, il citato studio di fattibilità promosso dall'Italia per l'istituzione di una polizia europea di frontiera. Il Consiglio GAI del giugno 2002 ha poi adottato un Piano per la gestione delle frontiere esterne dell'Unione Europea, basato ampiamente sullo studio di fattibilità italiano. Nello stesso mese di giugno, il Consiglio Europeo di Siviglia ha fatto propri i contenuti di tale piano ed ha conferito nuovo impulso alle politiche comunitarie nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, secondo quattro linee direttrici che hanno dettato l'orientamento dell'azione dell'Unione nei mesi successivi: lotta all'immigrazione clandestina, gestione comune delle frontiere esterne, rapporti con i paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori, accelerazione della produzione normativa in materia di asilo ed immigrazione. Sulla base di tali indicazioni, nel corso dell'ultimo anno sono stati realizzati diversi progetti pilota per operazioni congiunte di pattugliamento alle frontiere e per la creazione di centri tematici (per l'analisi del rischio, per le tecnologie di individuazione dei clandestini, per l'addestramento comune del personale, per le frontiere terrestri, marittime ed aeree). Tali centri costituiranno il sistema "a rete" previsto dallo studio di fattibilità sulla Polizia europea delle frontiere e dal Piano d'azione sulla gestione delle frontiere esterne.

In materia di lotta all'immigrazione clandestina, oltre alla citata produzione normativa sul traffico di esseri umani ed all'accelerazione della politica di riammissione attraverso l'adozione di nuovi mandati per accordi di riammissione comunitari, è da ricordare il Programma d'azione sui rimpatri, adottato dal Consiglio nel novembre 2003, che mira alla definizione di una strategia comune dell'Unione, in relazione tanto al ritorno volontario quanto a quello forzato. Su tale base, ed al fine di dotare il programma di adeguate risorse finanziarie per l'attuazione, l'Italia si è fatta promotrice, insieme a Regno Unito, Spagna, Portogallo e Grecia, di una proposta per l'istituzione di un vero e proprio Fondo Europeo per i rimpatri. La Commissione sembra orientata, anche in risposta alle indicazioni del Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003, a destinare un'apposita quota del bilancio comunitario al finanziamento delle azioni in materia di rimpatrio.

Quanto alle relazioni con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori, il Consiglio Europeo di Siviglia ha sottolineato l'importanza di procedere secondo un approccio integrato, globale ed equilibrato che si basi sull'effettiva collaborazione con gli stessi. A Siviglia è stato altresì deciso che in ogni futuro Accordo di cooperazione, associazione o altro accordo equivalente che l'Unione Europea o la Comunità concluderà con un Paese terzo, sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina. Clausole del genere sono attualmente contenute in gran parte degli Accordi di Associazione conclusi o in negoziato (con la Giordania, il Libano, la Siria, la Comunità Andina, l'America Centrale ed il Mercosur). In risposta all'esigenza di maggior integrazione delle tematiche migratorie nel dialogo con i Paesi terzi, il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del novembre 2002 ha adottato specifiche conclusioni sull'intensificazione del dialogo migratorio con i paesi terzi di origine e transito dei flussi, individuando nove paesi prioritari (Albania, Cina, Serbia e Montenegro, Marocco, Russia, Ucraina, Turchia, Tunisia e Libia). La Commissione ha poi presentato, nel dicembre 2002, una Comunicazione nella quale sono presi in esame i diversi aspetti del nesso tra il fenomeno migratorio e le politiche di sviluppo. Sulla base di tale comunicazione il Consiglio ha adottato, nel maggio 2003, specifiche conclusioni sul tema migrazione e sviluppo.

Sul piano dell'armonizzazione normativa, nel corso del 2002, sono stati adottati il Regolamento che definisce talune modalità di applicazione di Eurodac (il sistema di confronto delle impronte digitali elaborato per un'efficace applicazione della Convenzione di Dublino) ed il Regolamento che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi. Il Consiglio ha altresì adottato, nel giugno 2002, la Decisione che istituisce – per il periodo 2002-2006 - il programma "ARGO" finalizzato alla cooperazione nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione.

c) Nel corso del 2003 sono proseguite le attività volte all'attuazione delle misure decise a Siviglia, soprattutto con riferimento alle operazioni congiunte di pattugliamento alle frontiere, nonché all'attivazione dei centri tematici previsti dal Piano per la gestione integrata delle frontiere esterne. E' proseguita altresì l'attività normativa, con l'adozione formale della direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo e del regolamento "Dublino II", sulla determinazione dello Stato responsabile per l'esame delle domande di asilo. Un accordo politico è stato raggiunto, al Consiglio GAI di giugno 2003, sulla direttiva relativa allo status dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo, mentre recente è l'adozione della direttiva sul ricongiungimento familiare.

Il Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003 ha costituito l'occasione per una verifica dello stato di attuazione delle misure decise a Siviglia, dando un impulso di rilievo soprattutto ai temi del controllo delle frontiere, dei rimpatri, dei visti nonché delle relative risorse finanziarie. A partire dal luglio 2003, la Presidenza italiana ha condotto i lavori per la costruzione di una vera e propria politica europea in materia di asilo ed immigrazione, sulla base delle indicazioni di Salonicco, in un quadro di equilibrio tra le misure di lotta all'immigrazione clandestina e controllo delle frontiere e quelle di accoglienza ed integrazione degli immigrati legali.

Al fine di garantire maggiore efficacia all'azione europea di controllo delle frontiere esterne, attraverso un migliore coordinamento dei progetti e delle operazioni congiunte, il Consiglio Europeo di giugno ha deciso l'istituzione di un Organo Comune di Esperti delle Frontiere (Border Practitioners Common Unit), che ha già cominciato ad operare in seno al Consiglio. Sulla base dell'esperienza della Common Unit, sarà altresì valutata l'opportunità di creare una "struttura operativa comunitaria" che dovrebbe prendere la forma di una vera e propria Agenzia.

In materia di asilo, l'Italia è impegnata a concludere il processo di armonizzazione normativa con l'adozione delle rimanenti misure previste dal Trattato di Amsterdam, attraverso il raggiungimento di un accordo politico sulla proposta di direttiva che disciplina le procedure minime per la concessione e la revoca dello status di rifugiato, nonché sulla proposta di direttiva relativa alle definizioni di rifugiato e di protezione sussidiaria. E' inoltre in discussione, anche con l'UNHCR, la questione del rafforzamento della tutela dei rifugiati nelle regioni di origine, al fine di ridurre l'utilizzazione da parte dei veri richiedenti asilo degli stessi canali di arrivo degli immigrati clandestini e di rendere maggiormente efficace l'attuale sistema di asilo.

A conclusione del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea, i positivi risultati raggiunti rendono conto del notevole impegno profuso in materia di gestione dei flussi migratori e controllo delle frontiere esterne.

In particolare, il Consiglio Europeo del dicembre 2003 ha preso atto dell'intesa raggiunta, in sede di Consiglio GAI, sui principali elementi costitutivi dell'Agenzia per la gestione delle frontiere esterne, che dovrebbe essere operativa entro l'inizio del 2005 a seguito dell'adozione del regolamento istitutivo, attualmente in discussione nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio. Il Consiglio Europeo ha anche preso atto dell'adozione, su proposta della Presidenza, di un programma di misure appositamente dedicato all'immigrazione via mare, che sottolinea una speciale attenzione dell'Unione Europea per tale fenomeno. Accordi sono stati raggiunti, inoltre, su iniziative normative per facilitare la collaborazione tra Stati membri in materia di rimpatrio: tra questi, la Decisione sull'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri. Notevole rilievo riveste altresì l'accordo su due regolamenti per l'inserimento di dati biometrici in visti e permessi di soggiorno.

Quanto all'immagine legale, su proposta della Presidenza italiana la Commissione si è impegnata ad effettuare in tempi rapidi uno studio sui rapporti tra immigrazione legale e clandestina, che comporterà anche il tema di quote di ingresso a valenza europea. Un'intesa è stata poi raggiunta sulla direttiva relativa alla concessione di permessi di soggiorno a breve termine per le vittime della tratta.

Due importanti risultati sono stati infatti raggiunti, sotto la Presidenza italiana, nel settore delle relazioni con i Paesi terzi in materia migratoria: l'intesa interistituzionale con il Parlamento Europeo sul regolamento che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi in materia di asilo ed immigrazione ( programma AENEAS ), nonché l'adozione, al CAGRE dell'8 dicembre 2003, di specifiche conclusioni sull'avvio di un meccanismo di monitoraggio e valutazione di tali paesi nella lotta all'immigrazione clandestina.

### **3.8) Cooperazione allo sviluppo e flussi migratori**

Le strategie della Cooperazione italiana volte a sostenere i diritti umani, il consolidamento della democrazia, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nei Paesi di origine dei flussi migratori hanno una notevole incidenza sugli stessi, agendo su alcuni dei principali fattori che li determinano. In particolare, stimolare lo sviluppo sociale e le capacità produttive dei Paesi beneficiari contribuisce a ridurre la pressione migratoria, in particolare quella di tipo illegale, permettendo allo stesso tempo di creare le condizioni per una gestione ordinata dei movimenti dei migranti.

Grande rilievo assumono in tale contesto le numerose iniziative di cooperazione bilaterale a favore del Maghreb e dei Balcani, che sono anche le aree prioritarie per l'Italia sotto il profilo migratorio. La conversione del debito di cui beneficiano Algeria, Marocco ed Egitto rappresenta

inoltre uno strumento innovativo, che consente l'utilizzazione dell'ammontare corrispondente in valuta locale per realizzare progetti di sviluppo: costruzione di scuole, strade rurali, centri sanitari, schemi irrigui e di approvvigionamento idrico.

La cooperazione italiana ha rivolto una particolare attenzione al sostegno della crescita di una diffusa imprenditorialità nei PVS, soprattutto nei settori agricolo e manifatturiero, nel convincimento che lo sviluppo di tali settori possa contribuire a ridurre in modo strutturale e duraturo la povertà. Lo strumento di intervento adottato è stato quello del finanziamento di linee di credito settoriali alle Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI), privilegiate come *target group*, sia per la loro ampia distribuzione sul territorio, sia per le loro debolezze strutturali, che le rendono più sensibili alle cosiddette "insufficienze del mercato" (difficoltà di accesso al credito, esclusione dai mercati internazionali, scarse informazioni, fattori di scala, etc). Specifiche linee di credito agevolate sono state destinate alle MPMI ed alle società miste per il finanziamento di investimenti produttivi in Tunisia, Algeria, Marocco ed Egitto. Tali iniziative possono anche trarre vantaggio dell'esperienza italiana in tema di MPMI e di distretti industriali. Significativa a tal proposito è la collaborazione instaurata con l'UNIDO (United Nation Industrial Development Organization). E' importante in tale contesto sottolineare il ruolo che possono avere i migranti come possibili "agenti di sviluppo" in grado di avviare nei paesi di origine la costituzione di MPMI e l'aggregazione delle stesse.

Associati alle linee di credito sono spesso interventi di natura non finanziaria, quali assistenza tecnica e trasferimento di tecnologia, molto utili in quasi tutte le iniziative, soprattutto nelle fasi di avvio, sino a quando la controparte del progetto non ha raggiunto l'autosufficienza nella gestione degli strumenti finanziari messi a disposizione. L'organismo di cui si è spesso avvalsa la Cooperazione italiana per l'assistenza tecnica è l'UNIDO, e più specificamente, l'Industrial Promotion Office di Milano, che ha una competenza specifica nell'assistenza alle imprese nella fase di preinvestimento.

Altro settore di intervento per favorire lo sviluppo economico è la formazione professionale mirata a superare quella carenza di risorse umane, considerata come uno dei più importanti fattori limitanti lo sviluppo delle imprese nei PVS. Per quanto riguarda la lotta alla tratta degli esseri umani legata allo sfruttamento sessuale, che coinvolge soprattutto donne e minori, la cooperazione italiana è intervenuta in Nigeria con un programma realizzato dall'UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research).

Una attività direttamente collegata alla tematica migratoria è l'assistenza tecnica per la creazione di sistemi di gestione integrata delle informazioni sull'emigrazione e per il rafforzamento delle capacità istituzionali e tecniche delle Amministrazioni dei Paesi d'origine dei flussi migratori. Si intende in tal modo favorire politiche volte a promuovere la legalità nei flussi migratori, agevolare l'integrazione degli emigrati nel Paese di accoglienza, salvaguardare i vincoli socio-culturali degli emigrati con il Paese di origine, canalizzare verso il Paese di origine le risorse umane e finanziarie rilasciate dal processo di emigrazione. Una componente di particolare rilievo del progetto si incentra sul capacity building delle istituzioni pubbliche coinvolte, al fine di garantire la sostenibilità del progetto anche dopo la fine delle attività di assistenza tecnica.

La valorizzazione delle rimesse ai fini dello sviluppo dei Paesi di provenienza può assumere una grande importanza sotto il profilo migratorio ed aprire, al tempo stesso, nuovi orizzonti sia per l'utilizzazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, sia per la promozione dei finanziamenti diretti esteri. In questo contesto, la cooperazione italiana sta studiando strategie di intervento, che coinvolgono anche le associazioni di migranti, il sistema bancario, con particolare attenzione per le casse di credito cooperativo (per le possibilità che queste offrono in materia di assistenza tecnica e di prodotti di raccolta e di impiego del risparmio) ed i sistemi di microfinanza legati al settore delle ONG, nonché le piccole e medie imprese locali per l'utilizzo delle rimesse ai fini di investimento.

Regioni ed enti locali, in quanto istituzioni rappresentative di specifiche comunità territoriali, rappresentano interlocutori privilegiati per la definizione ed il sostegno di interventi innovativi e sperimentali di cooperazione decentrata, quali quelli sulla valorizzazione delle rimesse. Altrettanto interessanti appaiono le iniziative relative a minori non accompagnati che sono in esame con alcune Regioni italiane (Puglia, Emilia Romagna e Marche) e rivolti ad alcuni Paesi dei Balcani (Bosnia-Erzegovina, Croazia ed Albania).

Sul piano multilaterale, particolarmente intensa è la collaborazione con l'OIM (International Organization for Migration), organizzazione internazionale che fornisce servizi di assistenza in materia di gestione dei flussi migratori e di rimpatrio volontario di migranti e rifugiati, con particolare attenzione alle attività di accoglienza, integrazione e/o reinserimento nelle aree di origine.

### **3.9) La politica dei Visti**

Nel 2001 la rete diplomatico-consolare italiana ha rilasciato 947.085 visti d'ingresso mentre l'anno successivo ne sono stati emessi 853.446. I dati registrati nei primi 9 mesi del 2003 indicano finora un assestamento su quelli del 2002. In tale ambito, gli ingressi per turismo e per affari rappresentano circa il 60% del totale. E' stata inoltre rilevata una crescita dei visti per motivi di studio, in particolare universitario, e per ricongiungimento familiare.

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lvo 286/98 e del successivo Regolamento di Attuazione adottato con il D.P.R. n.394/99, è stata predisposta, di concerto con gli altri Dicasteri competenti in materia, la Circolare ministeriale n.14 del 24 ottobre 2001. Concepita allo scopo di dotare la rete diplomatica e consolare di uno strumento di lavoro aggiornato ed organico in materia di rilascio di visti d'ingresso, la Circolare n.14/2001 offre una panoramica completa della normativa Schengen e nazionale in vigore. Essa infatti comprende, dopo un'articolata parte introduttiva, 21 schede dettagliate con la casistica dei tipi di visto previsti dalla legge e 13 allegati di particolare utilità operativa.

Il costante monitoraggio dell'attività svolta dalla rete diplomatico-consolare in materia di rilascio dei visti d'ingresso e l'esperienza acquisita nell'applicazione della relativa normativa hanno contribuito al continuo sforzo di ottimizzazione dei servizi. Al riguardo, particolare cura ed attenzione sono state prestate nell'assistenza alle Sedi per facilitare e snellire, nel rispetto delle disposizioni di legge, il rilascio dei visti per affari, turismo e lavoro, tanto subordinato (specie stagionale) che autonomo. Di crescente importanza si è dimostrato l'impegno per il rilascio dei visti per ricongiungimento familiare.

Si è inoltre operato per rimuovere talune difficoltà registrate per i visti di ingresso per lavoro subordinato ed autonomo di personale altamente qualificato; fornire un quadro di riferimento organico per i visti per motivi di studio e formazione professionale; rafforzare la presenza dell'Italia nel circuito degli scambi culturali e scientifici; prevedere per il delicato settore degli scambi giovanili una disciplina più flessibile e, al tempo stesso, attenta alle indispensabili garanzie a tutela degli interessi dei minori.

Tipologie di visti concessi, in valore assoluto e in percentuale del numero totale di visti concessi

	2001	2002	2003	2001	2002	2003	Var % 2001-3
Adozione	1.885	2.310	2.830	0,2	0,3	0,3	50,1
Affari	137.650	122.764	118.534	14,5	14,4	13,5	-13,9
Attività sportive	1	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Cure mediche	1.906	2.218	2.381	0,2	0,3	0,3	24,9
Diplomatico	996	1.016	1.117	0,1	0,1	0,1	12,1
Familiare al seguito	5.574	3.965	3.724	0,6	0,5	0,4	-33,2
Gara sportiva	11.691	8.731	9.339	1,2	1,0	1,1	-20,1
Inserimento mercato lavoro / sponsor	14.203	470	11	1,5	0,1	0,0	-99,9
Inserimento nel mercato del lavoro	2.760	718	0	0,3	0,1	0,0	-100,0
Invito	23.301	19.557	19.268	2,5	2,3	2,2	-17,3
Lavoro autonomo	1.485	802	1.366	0,2	0,1	0,2	-8,0
Lavoro autonomo/spettacolo	4.332	3.870	3.753	0,5	0,5	0,4	-13,4
Lavoro autonomo/sport	160	38	26	0,0	0,0	0,0	-83,8
Lavoro subordinato	66.211	56.840	78.260	7,0	6,7	8,9	18,2
Lavoro subordinato / marittimi	4.798	555	1.573	0,5	0,1	0,2	-67,2
Lavoro subordinato / spettacolo	1.745	1.155	1.201	0,2	0,1	0,1	-31,2
Lavoro subordinato / sport	1.285	1.367	971	0,1	0,2	0,1	-24,4
Missione	20.200	19.471	19.842	2,1	2,3	2,3	-1,8
Missione N	0	75	94	0,0	0,0	0,0	
Motivi familiari	5	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Motivi religiosi	7.018	5.870	6.885	0,7	0,7	0,8	-1,9
Reingresso	3.050	2.917	3.201	0,3	0,3	0,4	5,0
Residenza elettiva	791	852	818	0,1	0,1	0,1	3,4
Ricongiungimento familiare	64.772	62.063	65.808	6,8	7,3	7,5	1,6
Studio	34.783	35.461	38.303	3,7	4,2	4,4	10,1
Studio / università	3.573	5.193	5.154	0,4	0,6	0,6	44,2
Tirocinio	1	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Transito	80.085	88.159	77.688	8,5	10,3	8,9	-3,0
Transito aeroportuale	6.045	5.628	8.331	0,6	0,7	1,0	37,8
Trasporto	12.290	11.760	9.790	1,3	1,4	1,1	-20,3
Turismo	434.371	389.499	394.546	45,9	45,6	45,1	-9,2
Turismo - giubileo	92	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Vacanze lavoro	25	60	62	0,0	0,0	0,0	148,0
<b>Totale</b>	<b>947.085</b>	<b>853.414</b>	<b>874.874</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-7,6</b>

Fonte: Ministero degli affari esteri

### 3.10) Tendenze delle politiche migratorie degli altri Paesi europei

Negli ultimi anni le politiche migratorie seguite dai singoli Paesi membri dell'Unione Europea si sono concentrate sul contrasto dell'immigrazione clandestina e sul controllo delle frontiere, tendenza che si è trasposta anche sulle politiche comuni dell'Unione europea. Inoltre, gran parte dei Paesi membri ha adottato, su base nazionale, un approccio convergente sui seguenti aspetti: politiche di integrazione, che pongono una maggiore enfasi sull'apprendimento della lingua, cultura e legislazione del Paese di accoglienza da parte degli stranieri; politiche dell'immigrazione per lavoro, che aprono alcune nuove opportunità di ingresso e fanno un maggior uso della programmazione, anche attraverso quote; politiche dell'asilo, mirate a ridurre le domande "pretestuose."

a) Le politiche sul contrasto dell'immigrazione clandestina e di controllo delle frontiere sono state rafforzate in particolare in Gran Bretagna e Francia, che hanno chiuso il centro di accoglienza a Sangatte, da cui partivano i tentativi di ingresso clandestino verso la Gran Bretagna tramite il tunnel sotto la Manica.



In Gran Bretagna il Governo Blair ha inoltre varato una nuova legge in materia di immigrazione ed asilo, entrata in vigore all'inizio del 2003, che si propone di combattere l'immigrazione clandestina attraverso criteri più rigorosi di esame delle richieste di asilo, l'introduzione del reato di traffico e sfruttamento dell'immigrazione illegale e di sanzioni più severe a carico dei datori di lavoro per le assunzioni degli immigrati "in nero". Sono inoltre previsti maggiori controlli sui matrimoni di comodo.

In Francia, la nuova legge sull'immigrazione approvata nel 2003, prevede l'estensione da 12 a 32 giorni del periodo di permanenza massima degli stranieri clandestini nei centri di trattenimento in attesa di espulsione. Viene inoltre introdotta la rilevazione delle impronte digitali nei visti turistici per i cittadini non comunitari e per tutti gli stranieri che richiedono un permesso di soggiorno. Potranno inoltre essere create "zone di attesa" provvisorie nel luogo in cui dovessero avvenire degli sbarchi. Allo stesso tempo sono state previste attenuazioni per la cd. "doppia pena" (pena detentiva, seguita da espulsione) per coloro che hanno un forte legame con la Francia (familiari di cittadini francesi, residenti di lunga durata, persone nate o cresciute in Francia).

In Spagna, è stata approvata nel 2003 una riforma della normativa vigente (Ley de Extranjeria del 22.12.2000), che rafforza il sistema di vigilanza elettronica contro gli sbarchi di clandestini (il SIVE o Sistema Integrato di Vigilanza Esterna) situato sulle coste meridionali del Paese, introduce una regolamentazione più rigida in tema di ricongiungimento familiare, potenzia i centri di trattenimento per gli irregolari e mira ad intensificare le attività di rimpatrio. Viene inoltre stabilito l'obbligo per le compagnie aeree di cooperare con le Autorità spagnole nella lotta all'immigrazione illegale, segnalando il mancato uso del biglietto di ritorno da parte di cittadini extracomunitari, pena sanzioni pecuniarie estremamente elevate.

In Germania è stata approvata nel 2004 una nuova "legge sull'immigrazione e l'integrazione degli stranieri", a modifica della vigente "Legge sugli Stranieri" del 1990. Per le persone che non hanno titolo a risiedere nel Paese e che devono pertanto essere rimpatriate, è previsto l'obbligo di residenza in particolari strutture sino al momento dell'espulsione. La dichiarazione di false generalità, ed in generale i comportamenti volti ad ostacolare la propria identificazione, comporteranno la decadenza da ogni diritto di soggiorno. Ulteriori misure sono state aggiunte per poter espellere gli stranieri sospettati di attività terroristiche.

In Portogallo, la nuova legge sull'immigrazione, in vigore dal febbraio 2003, si muove in un'ottica di armonizzazione con le direttive e gli orientamenti comunitari e prevede inoltre un regime di sanzioni più severo in relazione al traffico di esseri umani e all'immigrazione illegale. Infine, non viene più previsto il rilascio di "autorizzazioni di permanenza" (*Autorizaçao de Permanencia*), un permesso di soggiorno atipico che il Portogallo ha concesso, nel biennio 2001-2003, per "regolarizzare" gli immigrati irregolari.

b) Le nuove politiche dell'integrazione richiedono agli stranieri che desiderano risiedere nei Paesi europei uno sforzo di adattamento e di inserimento nelle società di accoglienza, in particolare in termini di apprendimento della lingua, delle sue leggi ed istituzioni.

La nuova legge francese prevede l'introduzione di un "contratto di integrazione" per i nuovi entrati, basato su corsi di apprendimento del francese e sullo studio dei "valori della società francese". Il certificato conseguito alla fine di questi corsi dà accesso ad un permesso di residenza decennale, mentre per coloro che non ottengono il certificato il permesso potrà essere solo annuale.

In Germania, la nuova legge sull'immigrazione abbassa da 16 a 12 anni l'età massima per i ricongiungimenti dei figli minori che non possano provare di avere sufficiente conoscenza della lingua tedesca, ritenendo che oltre tale età non vi siano sufficienti garanzie per l'integrazione del minore nella società tedesca. Non sono stabiliti limiti di età per il ricongiungimento dei figli minori, ove lo straniero sia titolare di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, ovvero goda dello status di rifugiato, o se l'ingresso del minore avviene contestualmente a quello del suo nucleo familiare. Particolare accento viene posto sull'integrazione dei nuovi immigrati non comunitari, per i quali - nel caso in cui il livello di conoscenza del tedesco viene ritenuto insufficiente - è previsto l'obbligo di frequenza di corsi di lingua e cultura tedesca.

La Gran Bretagna intende introdurre, nella procedura per l'acquisizione della cittadinanza da parte di stranieri, un test di storia e istituzioni britanniche, che permetta di verificare la conoscenza di alcuni principi chiave del sistema politico e legale del Paese.

In Austria, dal 2003, gli stranieri non comunitari arrivati dopo il 1998 devono dimostrare una conoscenza base del tedesco, oppure seguire dei corsi di lingua. Il Governo contribuisce a finanziare una parte del costo dei corsi, ma se lo straniero non riesce a superare il test di lingua, dopo quattro anni può essere revocato il permesso di soggiorno. Sono esentati da questo obbligo gli studenti ed i professionisti con le proprie famiglie.

c) Allo stesso tempo sono state aperte nuove possibilità di ingresso per lavoro, in particolare per alcune categorie particolarmente richieste dal mercato del lavoro locale ed anche attraverso una politica di programmazione basata su quote.

La Gran Bretagna, che già permetteva l'ingresso per lavoro stagionale durante l'estate agli studenti del Commonwealth, ha significativamente ampliato le possibilità di ingresso basate sulle esigenze del mercato del lavoro. E' stata stabilita una lista di professioni per le quali risulta difficile il reclutamento di personale in loco (elettronica, tecnologia dell'informazione e comunicazione e settore sanitario): in tali casi l'ingresso viene garantito con immediatezza. Dal 2001 un sistema a punti senza quote favorisce l'ingresso di lavoratori dipendenti o autonomi altamente qualificati. Nel 2002, 120.000 persone sono state ammesse nel paese per lavoro con permessi di breve durata e 116.000 hanno ricevuto l'autorizzazione di installarsi in maniera permanente. A maggio del 2003 il governo britannico ha inoltre introdotto una quota annuale di 20.000 ingressi per lavoro non qualificato, per coprire dei posti per i quali i datori di lavoro possono dimostrare di non essere riusciti a reperire personale in loco. Questi lavoratori devono avere tra i 18 ed i 30 anni e la quota viene resa disponibile progressivamente in tre tappe durante l'anno, per evitare un troppo rapido esaurimento della stessa.

Dal 2000, la Germania ha introdotto quote programmate di ingresso per lavoratori stranieri nel settore dell'alta tecnologia, cui viene consentita una permanenza temporanea nel Paese. Il progetto di riforma normativa sull'immigrazione mantiene tale corsia preferenziale per l'ingresso di lavoratori extracomunitari altamente qualificati, oltre a infermiere e lavoratori agricoli stagionali. Viene anche facilitata la permanenza di giovani stranieri al termine del loro periodo di studio in Germania.

Come l'Austria, la Spagna mantiene un sistema di programmazione per quote. La legge sull'immigrazione spagnola richiede inoltre che il cittadino extracomunitario sia in possesso di un valido contratto di lavoro per ottenere il rilascio del visto d'ingresso nel territorio nazionale. La residenza permanente può essere concessa allo straniero che abbia risieduto in Spagna regolarmente ed in forma continuativa per almeno cinque anni. Il progetto di riforma in materia migratoria introduce un visto d'ingresso di tre mesi per i cittadini extracomunitari, che consentirà - per detto periodo - la permanenza in Spagna ai fini della ricerca di un posto di lavoro, limitatamente al caso dei discendenti di cittadini spagnoli o di lavoratori impiegati in settori per i quali vi è una forte richiesta da parte del mercato del lavoro.

In Portogallo, la legge sull'immigrazione del 2003 ha introdotto un sistema di quote annuali di ingresso e facilitazioni per gli stranieri che intendano svolgere attività di ricerca scientifica.

d) Per quanto riguarda le politiche in materia di asilo, le legislazioni dei Paesi europei rinflettono la comune preoccupazione di ridurre le domande "pretestuose", per scoraggiare il ricorso allo strumento dell'asilo politico a scopi migratori.

L'immigrazione in Gran Bretagna si presenta in gran parte sotto forma di richieste di asilo politico. Nel 2002, su un totale di circa 180.000 immigrati nel Regno Unito, oltre 110.000 risultavano appartenere alla categoria dei richiedenti asilo. E' stata pertanto varata una politica di contenimento, i cui punti salienti sono i seguenti :

- creazione di campi di accoglienza per i richiedenti asilo, per evitare la loro dispersione nel Paese durante le pratiche per il riconoscimento dello status di rifugiato;
- introduzione del concetto di “*safe country*”, concernente i dieci Paesi europei di recente ingresso nell’UE (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Ungheria, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia), più un’ulteriore lista aggiuntiva di 17 Paesi. La domanda di asilo proveniente da cittadini di tali Stati sarà ritenuta “*ipso facto*” manifestamente infondata;
- rigetto delle domande presentate dopo una prolungata permanenza all’interno del Regno Unito, e quindi non alla prima occasione utile alla frontiera;
- valutazione più attenta nella concessione del cosiddetto permesso di residenza per motivi umanitari (*exceptional leave to remain*), rilasciato in genere a chi, pur non avendo diritto al riconoscimento dello status di rifugiato, viene ritenuto meritevole di protezione internazionale.

Si è registrata una consistente riduzione del numero delle domande di asilo presentate in Gran Bretagna nel corso dell’anno. Per il primo semestre del 2003 il totale è di poco superiore alle 25.000 unità.

In Germania, dal giugno 1993, è in vigore una legge più restrittiva, che stabilisce procedure semplificate per la trattazione delle domande d’asilo, già al posto di frontiera. In particolare, è stato introdotto il cd. gruppo dei “Paesi sicuri”, ritenuti idonei a garantire un livello sufficiente di tutela. Anche il nuovo progetto di legge si muove nella medesima prospettiva.

In Francia, è in corso di approvazione un progetto di legge in materia di asilo, la cui principale innovazione consiste nell’istituzione di un’unica istanza responsabile in materia di esame delle domande di asilo (OFPRA - *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*). Viene inoltre introdotto il concetto di Paesi terzi “sicuri”, ma non l’automatico rigetto senza istruttoria delle domande dei richiedenti asilo da essi provenienti. Le Prefetture potranno comunque rifiutare l’autorizzazione di soggiorno a richiedenti asilo che provengano da tali Paesi, ma dovranno trasmettere la relativa domanda al predetto OFPRA, ove la trattazione di questo tipo di richieste seguirà una procedura accelerata.

## Cap 4) Le politiche di integrazione

L'integrazione della popolazione immigrata consiste in un processo bidirezionale basato sul rispetto di diritti e doveri reciproci e su di un processo interculturale. Da una parte, il cittadino straniero deve adeguarsi alle regole e riconoscere i valori della società italiana, dall'altra deve avere accesso a beni e servizi che gli garantiscano una dignitosa qualità della vita.

In quest'ottica, le politiche di integrazione dovranno favorire la piena partecipazione economica, sociale e culturale dei cittadini stranieri, attraverso un costante confronto interistituzionale e politiche aperte di concertazione sociale, in considerazione dei principi, delle linee guida e dell'approccio multisettoriale espresso nella Comunicazione della Commissione europea su immigrazione, integrazione e occupazione (COM. 3.6.2003, n. 336).

L'elaborazione di politiche di integrazione deve tener conto dell'evoluzione della progettualità migratoria verso la ricerca di una maggiore stabilità, che si esprime, tra le altre cose, attraverso una crescente stabilità occupazionale, una migliore padronanza della lingua italiana, un aumento dei ricongiungimenti familiari e una maggiore partecipazione scolastica.

A fronte di persone stabilmente integrate nel paese, si è potuta rilevare la presenza di numerosi stranieri irregolarmente presenti, le cui condizioni di precarietà rendevano difficile una piena integrazione.

Si trattava di una realtà parallela socialmente insostenibile, carica di rischi per l'ordine interno e la pacifica convivenza, che si andava ripercuotendo anche sulle politiche e le opportunità di integrazione sociale dei lavoratori regolarmente residenti.

Lo sforzo fatto dal governo italiano con il procedimento di regolarizzazione (sulla base della legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" e del decreto legge 9 settembre 2002 n. 195 e legge di conversione 9 ottobre 2002, n. 222 recante "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari"), che ha interessato circa 700.000 lavoratori stranieri sul territorio nazionale, ha avuto l'obiettivo di far emergere dal lavoro irregolare lavoratori stranieri "invisibili", impegnati in attività svolte in violazione della disciplina vigente e privi di tutele contrattuali e copertura assicurativa. Attraverso questo procedimento, che ha rafforzato il collegamento tra occupazione e permesso di soggiorno, si è garantita a tutti gli immigrati regolarizzati la tutela dei diritti già disponibili per i loro connazionali regolari.

Tutto ciò comporterà nei prossimi anni un impulso significativo delle misure di integrazione connesse con le nuove regolarizzazioni.

I dati più recenti sulle tendenze all'integrazione sociale delle comunità immigrate regolarmente residenti in Italia forniscono elementi utili per la definizione degli orientamenti verso i quali rivolgere le politiche di integrazione dei lavoratori stranieri recentemente regolarizzati.

La partecipazione di migliaia di immigrati a corsi di lingua italiana e la certificazione delle competenze linguistiche acquisite fornisce un primo elemento di riflessione sullo strategico ruolo veicolare della lingua nel processo di interazione tra stranieri adulti e società di accoglienza.

Il mondo della scuola rappresenta un altro spazio cruciale per l'interazione positiva tra stranieri e popolazione autoctona ed ha visto aumentare la presenza di alunni stranieri dai 50.322 studenti nell'anno scolastico 1995/1996 ai 232.766 del 2002/2003. In ambito scolastico negli scorsi anni erano stati segnalati problemi di accesso per i minori stranieri, con un alto tasso di insuccesso e di dispersione scolastica soprattutto nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria, mentre i più recenti dati mostrano una tendenza al superamento di queste criticità che andrà rafforzato nei prossimi anni per ridurre ulteriormente lo scarto rispetto alla popolazione studentesca italiana e garantire un deciso incremento della mobilità scolastica oltre la scuola dell'obbligo.

L'aumento delle aspirazioni all'acquisto di una abitazione mostra un altro elemento della stabilità e dell'integrazione raggiunta da molti immigrati. La difficoltà a trovare una casa rispondente alle esigenze abitative di molte famiglie immigrate fa emergere la necessità di trovare

soluzioni rivolte a tutte le fasce svantaggiate della popolazione, anche favorendo la collaborazione tra istituzioni pubbliche centrali, locali, interlocutori privati e del Terzo Settore.

Il ricorso a figure di mediazione linguistico - culturale è stato ampiamente utilizzato in questi ultimi anni, producendo effetti positivi nella promozione dei diritti fondamentali e nella facilitazione dei rapporti tra cittadini stranieri e servizi pubblici. Un importante risultato si è raggiunto in ambito socio-sanitario e nell'informazione giuridica e occupazionale. Questa strategia andrebbe rafforzata nel quadro di un riconoscimento formale delle competenze della figura professionale del mediatore culturale e della promozione del ricorso alla mediazione a vantaggio di una più efficace interazione tra stranieri e amministrazione pubblica.

La tutela dei diritti degli immigrati offerta dalle normative vigenti comporta però anche una puntuale conoscenza da parte del lavoratore immigrato dei suoi obblighi relativi ad una permanenza regolare in Italia. Il rispetto di tali doveri è indispensabile per evitare i rischi di una ricaduta nell'illegalità ed è per questo motivo che si dovrebbe promuovere un costante monitoraggio, a livello locale e regionale, della realtà migratoria e dei suoi sviluppi e campagne informative finalizzate a prevenire ogni rischio di permanenza illegale sul territorio.

#### 4.1 ) Consigli territoriali per l'immigrazione

Per una più puntuale politica di integrazione viene prevista dall'art. 3 del TU. l'istituzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, organismi con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale. L'art. 57 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 ha affidato ai Prefetti la responsabilità di assicurare la formazione e il funzionamento dei Consigli Territoriali e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 dicembre 1999, istituendo i Consigli in ogni provincia, ha attribuito agli stessi la presidenza dei suddetti organismi.

I Consigli sono composti da rappresentanti dei competenti uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, dal Presidente della Provincia, da un rappresentante della Regione, dal sindaco del comune capoluogo o da un suo delegato nonché dal sindaco dei comuni della Provincia di volta in volta interessati o da un suo delegato, dal Presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o da un suo delegato, da almeno due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, da almeno due rappresentanti delle associazioni più rappresentative degli stranieri extracomunitari operanti nel territorio, da almeno due rappresentanti degli enti e delle associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza degli immigrati. Possono essere inoltre invitati a partecipare alle riunioni i rappresentanti delle Aziende Sanitarie Locali, nonché degli enti e delle associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati.

I Consigli Territoriali per l'immigrazione rappresentano, innanzitutto, osservatori privilegiati del fenomeno migratorio e punti focali di riferimento per tutti i soggetti che agiscono ai fini dell'integrazione degli stranieri regolari nel nostro Paese.

Tali organismi costituiscono, in effetti, una preziosa risorsa per la pianificazione delle politiche per l'integrazione degli stranieri - consentendo, da un lato, attraverso la loro funzione di raccordo, di elaborare strategie e modulare interventi in relazione alle specifiche esigenze del territorio, e, dall'altro, di fungere da canale di trasmissione di preziosi flussi di informazione, dalla periferia al centro.

I Consigli Territoriali - progressivamente costituitisi in ogni Provincia in questi ultimi anni - hanno mostrato di saper affrontare le concrete difficoltà di inserimento degli immigrati nel tessuto sociale, avviando numerose iniziative, con la collaborazione di vari enti e associazioni locali.

Sono state attivate forme di monitoraggio attraverso osservatori statistici già presenti sul territorio o con l'istituzione di appositi osservatori all'interno degli stessi Consigli. La creazione di

reti telematiche – avviata in qualche realtà regionale – appare sicuramente la forma migliore per un'efficace raccolta e analisi dei dati.

Pur se i campi di indagine sono strutturati in base alle caratteristiche dei diversi territori, denominatori comuni di analisi per tutti i Consigli - utili alla lettura dei bisogni e del livello di inserimento sociale della popolazione immigrata - sono il monitoraggio sull'inserimento lavorativo, la domanda e l'offerta del mercato del lavoro locale, le soluzioni abitative, l'accesso ai servizi socio-sanitari, l'inserimento scolastico e i servizi rivolti ai minori in genere, gli aspetti religiosi.

Un'attenta e approfondita attività di monitoraggio del fenomeno migratorio nei suoi più rilevanti aspetti, garantendo una reale conoscenza dei problemi dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, consente e favorisce, quindi, la promozione e pianificazione integrata degli interventi e la fissazione di obiettivi a breve e medio termine perseguiti nell'ambito di commissioni o gruppi di lavoro, istituiti nei Consigli per fornire, nei vari settori di competenza, contributi in termini di idee e di proposte concrete.

La validità e l'efficacia dei Consigli si dimostra, inoltre, nella possibilità e capacità di esercitare una funzione di indirizzo delle risorse messe a disposizione da altri soggetti, costituendo punto di riferimento di iniziative e progettualità locali.

Gli interventi maggiormente incisivi finora promossi dai Consigli sono stati sostenuti da protocolli d'intesa o da accordi di programma, strumenti consensuali sottoscritti dai vari partecipanti ai Consigli stessi, con i quali sono stati condivisi gli obiettivi e il conferimento delle risorse umane e strumentali.

L'efficacia operativa dei Consigli Territoriali per l'immigrazione, dipende, essenzialmente, dalla qualità ed intensità dei rapporti tra le sue componenti nonché dalla capacità di rispecchiare le esigenze delle realtà locali ad essi collegate. E' importante, ai fini di una condivisione delle strategie da adottare, la partecipazione di rappresentanze sociali - che esprimono l'effettiva realtà del territorio provinciale - oltre a quelle degli enti istituzionali.

Essenziale, ai fini di un efficace funzionamento dei Consigli territoriali, è comunque il ruolo svolto dalle Regioni, Province e Comuni, soggetti principali per la programmazione delle politiche di integrazione a livello locale.

L'attivazione - a livello regionale - di appositi tavoli di confronto periodici con i Consigli Territoriali si è dimostrata un coefficiente di facilitazione nodale per la costruzione di sistemi integrati delle competenze e per la convergenza delle risorse disponibili verso il raggiungimento di obiettivi condivisi. Nelle realtà regionali che hanno dato vita a questa concertazione periodica con i Consigli Territoriali e dove questi ultimi si sono posti, coordinandosi tra loro, come interlocutori privilegiati delle Regioni stesse, sono stati predisposti dei piani progettuali di intervento integrati, omogenei e rispondenti alle reali necessità espresse dal territorio.

Il Consiglio territoriale per l'immigrazione, nelle sue prime esperienze, si sta dimostrando, in effetti, uno strumento assai utile per la gestione delle politiche dell'immigrazione sul territorio.

E' auspicabile, dunque, che tale struttura possa vedere la propria identità rafforzata, nel prossimo futuro, costituendo sempre più il fulcro di un'incisiva attività di monitoraggio, la sede privilegiata di discussione, approfondimento e informazione delle problematiche riguardanti l'immigrazione, di coordinamento e indirizzo degli interventi e della gestione delle risorse rispondenti ai livelli di necessità espressi dal territorio.

L'importanza del ruolo dei Consigli Territoriali è confermata anche dalla positiva ricaduta del coinvolgimento di tali organismi in occasione della procedura di regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari, ancora in atto. Le Prefetture si sono avvalse dei Consigli, per meglio accompagnare le procedure burocratiche attivando strategie di comunicazione ampie ed efficaci. Attraverso i Consigli, è stato possibile interessare tutti i soggetti del mondo dell'associazionismo per veicolare informazioni corrette ed omogenee.

In tale circostanza i Consigli si sono tradotti in punti focali di informazione e di consulenza, in sedi privilegiate di confronto e discussione sulle problematiche della regolarizzazione,

contribuendo, quindi, allo snellimento ed alla semplificazione delle operazioni connesse alla stessa procedura. Dagli stessi Consigli sono stati inoltre segnalati quesiti e problemi all'Amministrazione Centrale, che hanno contribuito anche a correggere e migliorare la procedura.

Tali organismi, quindi, potranno rappresentare un efficace strumento di dialogo ed orientamento anche riguardo ai procedimenti di attuazione della nuova legge sull'immigrazione. Attraverso i Consigli Territoriali per l'Immigrazione si ritiene che possa essere effettuata una capillare opera di informazione sul territorio, attraverso i rappresentanti degli stranieri presenti nei Consigli stessi, riguardo alle novità della Legge 189/2002 e, in generale, ai diritti ed ai doveri degli stranieri presenti sul territorio.

Si ritiene, infine, che rivesta fondamentale importanza la realizzazione di reti interistituzionali e interfunzionali di risorse e competenze, a livello locale, che individuino stabilmente nei Consigli territoriali per l'immigrazione le sedi idonee ai fini:

- della collaborazione istituzionale ai vari livelli;
- della concertazione sociale tra i vari soggetti presenti sul territorio rispetto all'analisi dei bisogni e delle esigenze;
- della programmazione e realizzazione delle iniziative di integrazione sociale;
- delle necessarie azioni di monitoraggio.

#### **4.2 ) Alunni e studenti stranieri in scuole e università italiane**

Si sta delineando una scuola delle cittadinanze, europea nella sua ispirazione, radicata in un'identità nazionale, capace di valorizzare le tante identità locali, ma al contempo di far dialogare la molteplicità delle culture entro una cornice di valori universali. L'aumento progressivo, negli ultimi anni, del numero di alunni che non hanno cittadinanza italiana pone l'accento sul carattere di stabilità assunto dal fenomeno immigratorio ed evidenzia la necessità di una pianificazione delle risorse e degli interventi. La scuola rappresenta il principale canale di integrazione dei minori immigrati. Costituisce non solo un luogo privilegiato per la trasmissione e la costruzione di modelli culturali, ma anche un ambito importante di incontro e di confronto, di interazione e di scambio, un laboratorio di inclusione sociale e di convivenza civile.

Dal 1983 ad oggi, gli alunni stranieri non hanno mai smesso di aumentare, con un ritmo che è cresciuto notevolmente a partire dall'anno scolastico 1996/97. Nel 2000/01 gli alunni stranieri erano 147 mila 406 (+28mila rispetto l'anno precedente), per diventare 282.683 nel 2003/4. Tra il 2000 ed il 2004 il numero di alunni stranieri è raddoppiato.

Tra i Paesi di provenienza guidano la classifica: Albania, Marocco, ex Jugoslavia e Romania, ma è ben rappresentato anche il resto del mondo. Tra i banchi siedono alunni provenienti da 191 dei 195 Stati del pianeta. Le province italiane con le più alte percentuali di stranieri sono Mantova (9,32%), Prato (9,85%) e Reggio Emilia (8,70%).

L'immigrazione in Italia si fa sempre più stabile, aumentano i ricongiungimenti familiari, sono stati quasi 400.000 al 31 dicembre 2001 pari al 28,9% del totale dei permessi di soggiorno e il tasso di natalità tra gli stranieri è il doppio del dato della popolazione italiana. Ogni 20 nati in Italia uno è un bambino straniero (4,8% del totale). Ma l'incidenza sale al 7,3% nel Nord (1 ogni 14 nati).

Il Ministero dell'Istruzione stima che nel 2010 il numero di alunni stranieri dovrebbe essere compreso tra 488 e 566 mila, per arrivare nel 2017 a circa 710 mila.

### Alunni con cittadinanza non italiana - Serie storica

Anno scolastico	Alunni con cittadinanza europea		Alunni con cittadinanza extra-europea I		Alunni con cittadinanza non italiana in totale	Numero indice a base 1983/84=100	Incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica in totale
	valore assoluto	valore percentuale	valore assoluto	valore percentuale			
1983/84	2.706	44,33%	3.398	55,67%	6.104	100	0,06%
1984/85	2.792	43,17%	3.676	56,83%	6.468	106	0,06%
1985/86	2.915	41,35%	4.135	58,65%	7.050	115	0,07%
1986/87	3.097	41,72%	4.327	58,28%	7.424	122	0,07%
1987/88	3.605	40,20%	5.362	59,80%	8.967	147	0,09%
1988/89	4.559	38,67%	7.232	61,33%	11.791	193	0,12%
1989/90	4.988	36,49%	8.680	63,51%	13.668	224	0,14%
1990/91	6.044	32,16%	12.750	67,84%	18.794	308	0,19%
1991/92	8.351	32,42%	17.405	67,58%	25.756	422	0,27%
1992/93	11.045	36,16%	19.502	63,84%	30.547	500	0,32%
1993/94	14.938	39,86%	22.540	60,14%	37.478	614	0,41%
1994/95	18.161	42,42%	24.655	57,58%	42.816	701	0,47%
1995/96	21.736	43,19%	28.586	56,81%	50.322	824	0,56%
1996/97	24.423	42,40%	33.172	57,60%	57.595	944	0,66%
1997/98 <sup>2</sup>	30.134	42,65%	40.523	57,35%	70.657	1.158	0,81%
1998/99 <sup>3</sup>	35.687	41,73%	49.835	58,27%	85.522	1.401	1,09%
1999/00	51.361	42,92%	68.318	57,08%	119.679	1.961	1,47%
2000/01	64.342	43,65%	83.064	56,35%	147.406	2.415	1,84%
2001/02	80.622	44,35%	101.145	55,65%	181.767	2.978	2,31%
2002/03	103.717	44,56%	129.049	55,44%	232.766	3.813	2,96%
2003/04	131.104	46,38%	151.579	53,62%	282.683	4.631	3,49%

Fonte: ISTAT fino all'a. s. 1993/94; ISTAT e Sistema Informativo del M.I.U.R. dall'a. s. 1994/95 all'a. s. 1996/97; Sistema Informativo del M.I.U.R. dal 1998/99.

<sup>1</sup> Comprende anche il dato relativo agli apolidi.

<sup>2</sup> Per l'anno scolastico 1997/98 il dato relativo alle scuole secondarie di II grado è stato stimato, considerando per queste ultime una variazione percentuale analoga a quella registrata tra i due anni scolastici precedenti.

<sup>3</sup> Per l'anno scolastico 1998/99 non sono comprese le scuole secondarie di II grado non statali.

<sup>4</sup> Per approfondire [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

### Linee generali di indirizzo

#### 1. Integrazione e successo scolastico

L'indagine sugli alunni stranieri con cittadinanza non italiana acquisisce anche i dati relativi ai risultati degli esami e degli scrutini effettuati dalla scuola al termine dell'anno scolastico.

Questi dati, richiesti sia per gli alunni nel loro complesso, che per quelli con cittadinanza non italiana permettono di misurare il progressivo miglioramento degli esiti scolastici degli alunni. Se da un lato registriamo un progressivo miglioramento conseguito dagli alunni con cittadinanza non italiana, permane tuttavia una differenza negativa negli esiti formativi, soprattutto nella scuola secondaria di primo grado, e una dispersione scolastica, come tra i nativi, diffusa soprattutto in alcune province del Sud Italia.

Dall'indagine si ricava, inoltre, che gli studenti stranieri che proseguono nelle scuole superiori scelgono in percentuale assai più rilevante istituti tecnici e professionali con la speranza di un più immediato inserimento nel mondo del lavoro permesso da questo tipo di studi.

Nel Nord-Est per esempio abbiamo una presenza di studenti stranieri nel primo anno di scuole professionali del 11,67% (la più elevata d'Italia). La media nazionale sempre nel primo anno



delle scuole professionali è del 6,03. Nello stesso Nord-Est troviamo una presenza di alunni stranieri nel 1° anno degli istituti dell'istruzione classica scientifica e magistrale dell'2,18%.

#### Punti di attenzione

1. Sarà necessario rivolgere particolare cura alla prosecuzione dell'attività formativa in adolescenza, supportando le scelte con buone azioni di orientamento.
2. Non diversamente dai ragazzi italiani, l'avvio verso percorsi formativi più orientati al mondo del lavoro, comprese le esperienze di alternanza, potrà costituire uno strumento importante per combattere l'abbandono scolastico se realmente commisurato ai percorsi di crescita della persona e in presenza di efficaci investimenti nella formazione professionale.
3. Per contrastare il disagio e l'abbandono scolastico è stato elaborato un progetto nazionale, denominato "ENJOY", che mette a frutto esperienze italiane ed europee. L'ipotesi del progetto è rivolta a costituire, in una complementarietà d'interventi delle principali agenzie educative (scuola, famiglia, privato sociale) la costruzione di centri di aggregazione giovanile il cui target è costituito da giovani di età compresa tra i 13 e i 18 anni.
4. Va posta particolare attenzione affinché sia rispettato l'obbligo scolastico e formativo anche dei figli di immigrati non in possesso di regolare permesso di soggiorno e l'inserimento in classi scolastiche corrispondenti all'età anagrafica, ad eccezione di casi particolari valutati dal collegio dei docenti delle singole scuole.

#### 2. La formazione degli insegnanti

La formazione degli insegnanti riveste particolare importanza. Le sfide attuali richiedono necessariamente una continua crescita professionale di tutto il personale della scuola. Essa dovrà comprendere non solo metodi e conoscenze disciplinari, ma anche strumenti che permettano di rapportarsi agli alunni stranieri e alle loro famiglie, di comprendere codici di comunicazione verbale e non verbale appartenenti a culture diverse. Inoltre, una formazione specifica è necessaria per l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda.

Gli stessi sistemi di valutazione dell'alunno straniero dovrebbero essere ripensati come metodi di valutazione comprensivi anche della lingua e della cultura per evitare che una valutazione inadeguata, o perché eccessivamente rigida o perché eccessivamente blanda, produca come primo effetto l'abbandono scolastico da parte degli alunni stranieri. Le azioni di supporto agli alunni stranieri e alle scuole che presentano una rilevante presenza di stranieri dovranno essere rafforzate e prolungate.

I piani di studio personalizzati, la flessibilità dell'organizzazione didattica, un clima affettivo e relazionale che consenta di star bene a scuola – riconosciute oggi come condizioni essenziali per ogni buona attività formativa- diventano irrinunciabili in classi multietniche, assieme alle azioni orientate alla cooperazione e alla costruzione delle regole della convivenza.

Sarà necessario definire azioni di supporto agli insegnanti che partano da bisogni reali del territorio, mettendo in rete le scuole e definendo un ventaglio di tipologie di testi, strumenti, materiali didattici anche multimediali, per le biblioteche scolastiche, utili per l'integrazione degli alunni stranieri.

#### 3. Il mediatore linguistico e culturale

Anche nell'ambito della scuola la figura del mediatore linguistico e culturale si è rivelata in grado di facilitare l'inserimento e di svolgere funzioni di supporto e di assistenza, sia in termini di conoscenza delle culture di cui sono portatori gli alunni immigrati, sia come sostegno agli stessi

nella fase di adattamento alla scuola. Il mediatore, inoltre, può svolgere un ruolo non trascurabile proprio in quel dialogo con le famiglie che si considera fondamentale per l'integrazione. È necessario instaurare forme di comunicazione chiara e costante tra la scuola e i genitori degli alunni stranieri, anche allo scopo di migliorare la conoscenza e la padronanza delle regole e dei meccanismi di funzionamento del sistema scolastico. Il dialogo con i genitori svolto con continuità e non in maniera occasionale, assume una rilevanza fondamentale per un buon inserimento nel contesto scolastico e sociale.

#### 4. L'insegnamento-apprendimento dell'italiano

A tutti i livelli, sia per i bambini che per gli adulti costituisce un altro obiettivo importante. Per quanto riguarda i bambini e i ragazzi in età scolare, gli interventi finalizzati all'insegnamento della lingua di studio andranno strutturati tenendo conto della cultura di origine e realizzati all'interno delle classi di appartenenza e in laboratori interculturali e interlingue istituiti presso le scuole. Le esperienze in questa direzione, già realizzate in Italia, hanno prodotto risultati positivi. Un obiettivo sarà quello di costituire una Banca Dati di buone pratiche didattiche avviando altresì un monitoraggio e una valutazione degli esiti formativi.

Il riconoscimento dell'importanza della lingua come strumento di integrazione è anche alla base del progetto pilota per la costituzione di un sistema nazionale per l'insegnamento dell'italiano di base agli immigrati adulti, condotto dal MIUR in collaborazione con le Università italiane su tutto il territorio nazionale.

#### 5. "Life long learning"

Quando si parla di offerta formativa ed orientativa ci si riferisce anche agli adulti nello scenario dell'apprendimento durante tutto l'arco della vita. L'educazione degli adulti perde la sola connotazione "compensativa" e diviene diritto di ogni persona.

Le attività dei Centri Territoriali Permanenti insieme ai classici corsi di italiano per adulti immigrati possono svolgere attività di educazione interculturale.

Anche la geografia della partecipazione dei cittadini stranieri adulti<sup>4</sup> ai corsi di alfabetizzazione primaria e ai corsi per l'integrazione linguistica e sociale conferma le caratteristiche che si sono delineate nell'indagine sugli alunni che non hanno cittadinanza italiana: i tre quarti dei corsi per stranieri sono stati attivati nelle regioni settentrionali. Le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono ai primi posti per numero di corsi per adulti rivolti ai cittadini stranieri.

Il numero dei frequentanti le attività formative dei Centri Territoriali Permanenti è stato di 76.819 adulti stranieri (a.s. 2001/2002) appartenenti a 162 diverse nazionalità.

Più precisamente, 22.666 nei corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio (147 nazionalità rappresentate) e 42.855 nei corsi di integrazione linguistica (154 nazionalità rappresentate). In assoluto i cittadini del Marocco sono stati i più numerosi in tutti i corsi delle sezioni previste con 15.512, iscritti seguiti dai cinesi 7.289 e dagli albanesi 4.172.

---

<sup>4</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda il volume "L'offerta formativa dei centri territoriali permanenti", Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, gennaio 2003.

**Corsi a favore dei cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale - Gli iscritti per sesso e fasce d'età - a. s. 2001-02**

Regione	Classi di età									Totale
	fino a 24 anni			da 25 a 40 anni			oltre 40 anni			
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	
Ababria	2.201	1.630	3.831	3.554	2.679	6.233	647	622	1.269	11.333
Basilicata	1.333	1.064	2.397	2.376	1.980	4.356	443	437	880	7.633
Calabria	237	220	457	395	397	792	133	141	274	1.523
Campania	131	166	297	162	267	429	58	101	159	885
Emilia-Romagna	971	998	1.969	2.233	1.704	3.937	376	344	720	6.626
Liguria	409	374	783	478	557	1.035	133	214	347	2.165
Lombardia	97	136	233	165	202	367	46	64	110	710
Marche	186	139	325	448	404	852	131	106	237	1.414
Molise	532	527	1.059	630	954	1.584	200	368	568	3.211
Monte Carlo	133	121	254	114	245	359	31	110	141	754
Puglia	0	0	0	19	0	19	0	1	1	20
Piemonte	47	65	112	77	149	226	12	44	56	394
Principato Aulico	100	85	185	145	131	276	26	62	88	549
Puglia	17	7	24	18	27	45	6	6	12	81
Salento	50	35	85	142	60	202	47	25	72	359
San Marino	71	44	115	75	73	148	23	21	44	307
Sardegna	11	9	20	25	38	63	26	4	30	113
<b>Totale</b>	<b>7.391</b>	<b>6.429</b>	<b>13.820</b>	<b>12.230</b>	<b>11.260</b>	<b>23.490</b>	<b>2.537</b>	<b>3.008</b>	<b>5.545</b>	<b>42.855</b>

Fonte: Indagine del Ministero dell'Istruzione.. "L'offerta formativa dei centri territoriali permanenti".  
([www.istruzione.it/publicazioni](http://www.istruzione.it/publicazioni)).

**Indicazioni conclusive**

- Sono da promuovere e valorizzare le esperienze già in atto nelle scuole mettendo a sistema buone pratiche realizzate anche con il concorso delle associazioni degli immigrati, del volontariato, degli Enti Locali. Uno strumento di conoscenza della realtà nazionale sugli alunni stranieri a scuola sarà fornito da una ricerca nazionale (pubblicazione prevista nel 2004) promossa dal MIUR con il coordinamento scientifico di studiosi dell'Università.

- Sono da promuovere e realizzare confronti con le strategie educative degli altri Paesi europei, alcuni dei quali hanno una lunga esperienza di integrazione, e incrementare lo scambio di pratiche, esperienze, metodi di lavoro tra scuole e insegnanti di altri paesi.

Si deve andare verso una scuola delle culture e dei diritti umani, radicata nel proprio territorio e in Europa, collocata in una cornice di valori universali.

**4.3) Iniziative per l'apprendimento della lingua italiana**

La conoscenza della lingua rappresenta un indicatore del successo del percorso migratorio e della capacità degli immigrati di inserirsi professionalmente e socialmente nella società italiana. I problemi posti dall'apprendimento della lingua sono stati troppo spesso delegati alle modalità di acquisizione spontanea.

L'insegnamento sistematico della lingua italiana rappresenta un passaggio essenziale per la facilitazione del processo di integrazione nella comunità di accoglienza.

Molte esperienze di insegnamento dell'italiano come seconda lingua hanno mostrato la loro efficacia in questi anni. Sulla base di quanto stabilito dal Decreto Legislativo n. 286/1998 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello

straniero” e successive modificazioni (Legge 189/02), all’Art. 38 “Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale”, l’insegnamento della lingua italiana è promosso dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, anche in collaborazione con le associazioni del terzo settore e del volontariato, tenuto conto delle esigenze dei lavoratori e valorizzando le strutture esistenti sul territorio.

Le esperienze di certificazione ufficiale della competenza linguistica si sono dimostrate estremamente positive, perché garantiscono al cittadino straniero una chiave di accesso privilegiato nel tessuto economico-produttivo e socio-culturale italiano. Il riconoscimento delle competenze linguistiche, attraverso indicatori e parametri standardizzati di valutazione, tutela sia il datore di lavoro che il lavoratore straniero e favorisce la conoscenza dei valori e della cultura italiana da parte dell’immigrato.

Ai sensi del d.lgs. n. 286/98 e sulla base del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59”, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato accordi di programma pluriennali con buona parte delle Regioni per l’attivazione e realizzazione di progetti rivolti tra l’altro anche all’alfabetizzazione e all’apprendimento della lingua e della cultura italiana. Un rafforzamento di tali esperienze dovrebbe essere diffuso sul territorio nazionale e analogamente sviluppato mediante la predisposizione di specifici percorsi formativi anche nei paesi di emigrazione, nel quadro di accordi bilaterali.

Un contributo a livello normativo è offerto dall’articolo 19 “Titoli di prelazione” della Legge n. 189 del 30 luglio 2002, che ha modificato l’art. 23 del Testo Unico e prevede programmi per attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine degli immigrati, finalizzati alla formazione mirata e al trasferimento dei lavoratori stranieri in Italia, nonché al loro inserimento nei settori produttivi del Paese. L’aver partecipato a questo tipo di programmi fornisce all’aspirante emigrante una corsia preferenziale ai fini dell’ingresso per lavoro e prospetta agevolazioni di impiego per i lavoratori autonomi stranieri.

Sarebbe infine auspicabile promuovere percorsi di apprendimento linguistico nell’ambito lavorativo, mediante una collaborazione più stabile tra istituzioni locali, associazioni datoriali, datori del lavoro ed organizzazioni del privato sociale.

#### **4.4) La salute degli stranieri**

L’immigrazione, in Italia, si configura come un fenomeno relativamente recente, se confrontato ad altri Paesi europei; pertanto ci troviamo attualmente di fronte ad individui appartenenti alla prima o - per alcune comunità di stranieri - alla seconda generazione di immigrati, con una bassa percentuale di soggetti anziani e di bambini.

Se nel recente passato il fenomeno migratorio (nel caso della prima generazione di immigrati) interessava principalmente individui autoselezionati, di età giovanile e in buona salute (condizione descritta dalla letteratura scientifica come “effetto migrante sano”), ciò non è valido, a priori, per le generazioni successive o per specifiche tipologie di immigrati, quali i profughi ed i richiedenti asilo (caratterizzati da una costrizione alla migrazione) o, ad esempio, per gli stranieri presenti per effetto di un ricongiungimento familiare.

Nella situazione attuale numerosi fattori epidemiologici e condizioni socioeconomiche rendono lo stato di salute degli immigrati stranieri meritevole di una particolare tutela, come documentato nel capitolo specificamente dedicato alla salute degli stranieri immigrati contenuto nella Relazione sullo stato sanitario del Paese - 1999.

Infatti, oltre alle condizioni che minacciano la salute di tutti i soggetti deboli e che colpiscono in modo particolare una non trascurabile fascia di questa popolazione (disoccupazione o precarietà occupazionale e scarsa tutela sul lavoro; inadeguatezza alloggiativa, sovraffollamento e

carenze igieniche; alimentazione insufficiente e/o sbilanciata; diversità climatiche), si devono tenere presenti fattori peculiari che svolgono un ruolo particolare nei confronti della salute degli immigrati legati al quadro epidemiologico del paese di origine e ad aspetti culturali (difficoltà di comunicazione e di inserimento sociale), psicologici (lontananza dagli affetti, mancanza di supporto familiare, rischio di fallimento del progetto migratorio) e di discriminazione nell'accesso ai servizi.

Atteggiamenti e comportamenti degli stranieri immigrati nei confronti dei servizi sanitari, derivanti dalle tradizioni culturali dei paesi di origine oltre che dalle forme di accoglienza nel nostro Paese, possono influenzare l'efficacia e la tempestività della risposta assistenziale, riducendo l'effettiva accessibilità ai servizi da parte delle popolazioni immigrate.

Non sono disponibili, attualmente, informazioni valide e continuative, a livello nazionale, sulla salute degli immigrati. La dinamica demografica può, per molti versi, suggerire profili epidemiologici e bisogni di salute.

Studi condotti in diverse realtà sociali e geografiche hanno tracciato un profilo epidemiologico dell'immigrato caratterizzato da:

- a) aumentata presenza di donne in prevalenza giovani, nella fascia dell'età fertile, con tutte le problematiche connesse alla salute sessuale e riproduttiva;
- b) progressivo incremento delle nascite dei bambini stranieri;
- c) consolidato fenomeno migratorio che richiede urgenti interventi mirati nell'ambito della medicina del lavoro: i lavoratori immigrati sostituiscono molto spesso gli italiani in lavori "ad alto carico lavorativo", subendo una maggiore monetizzazione del "rischio salute".

Un aspetto del tutto peculiare è relativo alla percezione del bisogno ed alla formulazione della domanda di aiuto da parte della popolazione immigrata; tale aspetto può essere, infatti, condizionato da molteplici e differenti fattori, tra cui

- diversi modi di intendere la malattia e la salute;
- diversa concezione della prevenzione e di percezione del rischio;
- scarsa o distorta consapevolezza dei propri diritti; è da tener presente, al riguardo, che gli stranieri regolarmente soggiornanti sono iscritti al Ssn e godono degli stessi diritti all'assistenza dei cittadini italiani, mentre gli stranieri non in regola hanno diritto solo alle "cure urgenti o comunque essenziali" ed agli "interventi di medicina preventiva e prestazioni di cura correlate" (le cure sono a carico dello straniero, ma se questi versa in condizioni di indigenza, i relativi oneri sono sostenuti dal Ministero dell'interno, attraverso le Prefetture);
- deficit di informazione che determina aspettative improprie canalizzando la domanda di assistenza in modo inadeguato;
- più difficoltosa percezione del servizio adeguato al proprio bisogno,
- esistenza di una barriera linguistico-culturale, che crea un ostacolo insormontabile alla comunicazione fra utente e operatore;
- riferimento a modelli culturali e comportamentali che determinano difficoltà nella fruibilità dei servizi da parte dell'utente straniero e nella gestione degli stessi servizi da parte dell'operatore italiano; fragilità del progetto migratorio che, in relazione allo status giuridico (possessione del permesso di soggiorno, della tessera sanitaria, etc;), provoca un eccesso di dipendenza nei

confronti del contesto e condiziona negativamente l'accesso ai servizi da parte dell'utente straniero.

Osservando il flusso di utilizzo di alcuni servizi sanitari da parte degli stranieri, si evidenzia una sostanziale mancanza di elasticità dell'offerta di servizi, a fronte dei nuovi problemi di salute di questi nuovi gruppi di utenti.

Al contrario di quanto paventato, non vi è evidenza di una specificità patologica dello straniero che invece si ammala delle stesse patologie dell'italiano che ne condivide le condizioni di povertà e di discriminazione.

Numerosi studi osservazionali indicano, tra i principali motivi di ricorso alle strutture sanitarie:

- i disturbi dell'apparato digerente;
- le patologie traumatiche (soprattutto incidenti stradali e di tipo occupazionale);
- le malattie acute dell'apparato respiratorio;
- le richieste di sostegno per disagio della sfera psichica comprese le dipendenze;
- il monitoraggio delle gravidanze, spesso con tempi e modalità inadeguate;
- un aumentato tasso di abortività, che interessa particolarmente alcune etnie, rispetto alla popolazione locale.

Il "Rapporto nazionale sui ricoveri ospedalieri degli stranieri in Italia", stilato nel 1998 dal Dipartimento della Programmazione del Ministero della Salute, analizza i principali motivi del ricorso ai ricoveri dei pazienti immigrati, siano essi residenti o non residenti. L'aspetto rilevante del rapporto è il confronto fra le cause di ricovero degli stranieri ed il valore nazionale dove si evince che i motivi del ricovero per cause traumatiche sono più alti (in percentuale) negli stranieri mentre sono decisamente più basse le percentuali rilevate per le malattie cronico degenerative.

Tra i 25.000 bambini nati da almeno un genitore straniero sono più frequenti la prematurità, il basso peso alla nascita, la mortalità neonatale e i calendari vaccinali sono effettuati in ritardo o in modo incompleto specie nelle popolazioni nomadi.

Per quanto riguarda la salute della donna, i temi emergenti sono l'alto tasso di abortività, la scarsa informazione (con conseguente ridotta domanda di assistenza alla gravidanza), la presenza di mutilazioni genitali femminili. Un'indagine coordinata dall'Istituto Superiore di Sanità ha evidenziato che le I.V.G. effettuate da donne straniere sono passate da 4.500 nel 1980 a 20.500 nel 1998, con un trend fortemente decrescente dalle età più giovani a quelle in età più avanzate.

Relativamente al rischio infettivo, spesso paventato per la popolazione italiana per effetto di trasferimento di agenti infettanti da paesi a media-alta endemia, esso è – in generale - controllabile; specifici problemi originati nel paese di partenza possono però trovare nel paese di destinazione condizioni di aggravamento che interessano soprattutto la popolazione di recente immigrazione. Infatti, soprattutto nel caso delle malattie trasmissibili, le condizioni di vita rappresentano un sicuro fattore favorente la diffusione, ma il rapporto dinamico popolazione immigrata/popolazione ospite è notevolmente complesso. Il rischio specifico, infatti, per alcuni gruppi di popolazione, è fortemente legato a fattori di rischio esterni a quei gruppi; pertanto, per la popolazione immigrata, tali fattori rappresentano contemporaneamente sia momento diffusivo che recettivo.

Il calcolo dell'incidenza della malattie infettive nella popolazione immigrata è una problematica notevolmente complessa poiché, da un lato, non si dispone di un denominatore totalmente rappresentativo del fenomeno migrazione e, dall'altro, la domanda di salute relativa risulta per molti versi inespressa.

In particolare, ciò è vero soprattutto per le malattie infettive espressione di disagio sociale ed a forte impatto sull'opinione pubblica.

Stime condotte su dati relativi ad erogazione di servizi da parte di strutture sia pubbliche che del volontariato indicano che l'incidenza di malattie infettive nelle popolazioni immigrate diventa, a parità di condizioni di vita, sempre più simile all'incidenza di malattie infettive del Paese ospite.

Per quanto riguarda le malattie infettive per le quali in Italia sono obbligatorie le vaccinazioni già da lungo periodo, si è registrata negli ultimi anni solo l'importazione di un caso di difterite dall'America latina.

Notevolmente differente risulta la problematica relativa alle malattie infettive per le quali la suscettibilità individuale è strettamente correlata con condizioni ambientali e sociali degradate: è il caso della tubercolosi che, assente al momento dell'ingresso nel Paese ospite, si manifesta, in genere, dopo un periodo di permanenza variabile da uno a due anni, soprattutto in soggetti provenienti da zone endemiche.

L'incidenza della tubercolosi è passata dall'8,1% nel 1992 al 16,6% nel 1998, secondo i dati dell'Ufficio III della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria.

Anche gli studi condotti da poliambulatori Caritas indicano che la malattia insorge a circa 10 mesi – un anno dall'arrivo in Italia, delineandosi, pertanto, non una patologia da importazione ma un quadro di tipo "border line", al limite, cioè, fra patologia di importazione e patologia acquisita in seguito a stress transculturale e disagio sociale.

Per quanto riguarda la problematica relativa alle malattie a trasmissione sessuale (MST) ed, in particolare alla patologia da HIV nella popolazione immigrata, numerose osservazioni sembrano indicare che l'infezione da HIV possa configurare una patologia a rischio per tale popolazione. Tali osservazioni si basano, almeno sul piano teorico, sulla presenza di alcuni fattori di rischio riconosciuti quali:

- provenienza da Paesi ad alta endemia per MST/HIV
- condizioni di vita nel Paese ospitante spesso ai limiti dell'emarginazione
- soggetti di età giovane e sessualmente attivi
- condizioni di single
- diffusione del fenomeno della prostituzione femminile e transessuale
- scarsità di campagne di informazione mirate alla prevenzione delle MST.

Per quanto concerne i casi di AIDS, i dati del Registro Nazionale AIDS mostrano che il contributo degli stranieri alla casistica totale, aggiornata al 2000, si aggira intorno al 4,8%; se si considera l'andamento temporale, si evidenzia un incremento della proporzione di casi notificati in cittadini stranieri dal 3% nel periodo 1983-93 all'11% nel primo semestre del 2000. Questo dato deve essere interpretato con cautela, in quanto anche il numero totale degli immigrati in Italia è aumentato notevolmente.

Per quanto riguarda invece i dati relativi all'infezione da HIV, i risultati della sierologia eseguita su un campione di 1912 soggetti ha evidenziato una prevalenza dell'infezione del 5,7% tra gli immigrati rispetto al 9,4% registrata tra gli italiani afferenti ai centri pubblici MST.

— Per quanto riguarda le altre MST, l'ultimo rapporto ufficiale del sistema di sorveglianza mette in evidenza che su 52.515 casi segnalati dal 1991 al 1996 il 10,6% sono stati diagnosticati in cittadini stranieri.

Un aspetto particolare riguarda le malattie infettive che gli stranieri possono contrarre al ritorno nel Paese d'origine. Un esempio paradigmatico è costituito dalla malaria: negli ultimi anni, fra tutti i casi di malaria notificati in Italia, circa il 40% sono insorti in immigrati rientrati temporaneamente nel proprio Paese d'origine, senza aver effettuato la profilassi antimalarica: il fenomeno è dovuto al

fatto che l'immigrato al di fuori del Paese d'origine (se quest'ultimo è un Paese endemico per malaria) perde la "premunizione" cioè quella sorta di protezione sviluppata fin dalla nascita.

Nel quadro dei molteplici interventi necessari per superare l'emarginazione degli immigrati bisognosi, un importante aspetto è quello di assicurare l'accesso delle popolazioni immigrate al Servizio Sanitario Nazionale adeguando l'offerta di assistenza pubblica in modo da renderla visibile, facilmente accessibile, attivamente disponibile ed in sintonia con i bisogni di questi gruppi di popolazione in conformità a quanto previsto dal testo Unico sull'immigrazione che ha sancito il diritto alle cure urgenti ed essenziali ed alla continuità della cura anche per gli immigrati irregolari.

In tale contesto sono necessari, fra l'altro, sia interventi di tipo informativo dell'utenza immigrata sull'offerta dei servizi da parte della ASL che l'individuazione all'interno di ciascuna ASL di unità di personale esperte e particolarmente idonee per questo tipo di rapporti.

Azioni prioritarie riguardano i seguenti aspetti:

- miglioramento dell'assistenza sanitaria alle donne straniere in gravidanza e riduzione del ricorso all'I.V.G.;
- riduzione dell'incidenza dell'HIV, delle malattie sessualmente trasmesse e della tubercolosi, tramite interventi di prevenzione mirati a questa fascia di popolazione;
- raggiungere coperture vaccinali della popolazione infantile immigrata pari a quella ottenuta per la popolazione italiana;
- erogare gli interventi di profilassi primaria alle categorie di lavoratori stranieri ove prevista per i lavoratori italiani
- ridurre gli infortuni sul lavoro tra i lavoratori immigrati, tramite gli interventi previsti a tal fine per i lavoratori italiani



Ricoveri totali di pazienti non italiani per area di provenienza: confronto 1998-2000

Area di provenienza	Ricoveri di pazienti non italiani				Var. % 1998-2000
	1998		2000		
	V.A.	%	V.A.	%	
Europa UE	35.627	14,9	30.780	10,8	-13,6
Europa occid.	5.771	2,4	6.729	2,4	16,6
Europa dell'est	59.573	25,0	86.285	30,4	44,8
Asia	26.514	11,1	35.942	12,7	35,6
Africa	71.984	30,2	85.461	30,1	18,7
America del nord	5.962	2,5	4.527	1,6	-24,1
America centro-sud	22.593	9,5	28.967	10,2	28,2
Oceania	917	0,4	770	0,3	-16,0
Apolide	9.376	3,9	4.409	1,6	-53,0
<b>Totale</b>	<b>238.317</b>	<b>100,0</b>	<b>283.870</b>	<b>100,0</b>	<b>19,1</b>

Fonte: Ministero della salute, Il ricovero ospedaliero degli stranieri in Italia nell'anno 2000, rapporto statistico

Ricoveri in regime ordinario di pazienti stranieri (con esclusione dei PSA) per capitoli ICD 9-CM – Anno 2000

Capitoli ICD 9 - CM	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
	Valore assoluto			Valore percentuale		
Malattie infettive e parassitarie	5.589	3.258	8.847	6,8	2,9	4,5
Malattie del sistema genitourinario	3.709	8.118	11.827	4,5	7,1	6,0
Compl. della gravidanza del parto e del puerperio		51.068	51.068	0,0	44,7	26,1
Malattie della cute e del tessuto sottocutaneo	1.482	890	2.372	1,8	0,8	1,2
malattie del sistema osteomuscolare e tessuto connettivo	3.245	2.151	5.396	4,0	1,9	2,8
Malformazioni congenite	1.381	1.078	2.459	1,7	0,9	1,3
Alcune condizioni morbose del periodo neonatale	2.346	2.169	4.515	2,9	1,9	2,3
Sintomi, segni e stati morbosi mal definiti	5.415	5.388	10.803	6,6	4,7	5,5
Traumatismi ed avvelenamenti	16.871	6.045	22.916	20,6	5,3	11,7
Tumori	2.155	3.745	5.900	2,6	3,3	3,0
Malattie endocrine, nutriz., metaboliche, e disturbi imm.	1.188	1.280	2.468	1,5	1,1	1,3
Malattie del sangue e degli organi ematopoietici	654	790	1.444	0,8	0,7	0,7
Disturbi psichici	3.232	2.205	5.437	4,0	1,9	2,8
Malattie del sistema nerv. e organi dei sensi	3.662	2.843	6.505	4,5	2,5	3,3
Malattie del sistema circolatorio	4.592	3.233	7.825	5,6	2,8	4,0
Malattie dell'apparato respiratorio	8.743	5.172	13.915	10,7	4,5	7,1
Malattie dell'apparato digerente	9.731	7.130	16.861	11,9	6,2	8,6
Altro	7.718	7.587	15.305	9,4	6,6	7,8
<b>Totale</b>	<b>81.713</b>	<b>114.150</b>	<b>195.863</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero della salute, Il ricovero ospedaliero degli stranieri in Italia nell'anno 2000, rapporto statistico

Primi 30 aggregati clinici di diagnosi (ACC) per numero di ricoveri in regime ordinario di pazienti stranieri (con esclusione dei PSA) - Anno 2000

Aggregati clinici di diagnosi	Ricoveri ordinari		Valore nazionale	
	V.A	%	V.A	%
196 gravidanza e/o parto normale	19.038	9,7	298.952	3,0
218 nati vivi sani	10.291	5,3	339.025	3,4
181 altre complicazioni della gravidanza	5.874	3,0	67.992	0,7
195 altre complicanze del parto e del puerperio che comportano un trattamento della madre	5.190	2,6	124.950	1,3
142 appendicite e altre malattie dell'appendice	3.754	1,9	88.263	0,9
233 traumatismo intracranico	3.737	1,9	98.203	1,0
251 dolore addominale	3.656	1,9	95.707	1,0
182 perdita ematica in gravidanza, abruptio placentae, placenta previa	3.426	1,7	52.215	0,5
184 minaccia o travaglio di parto precoce	3.222	1,6	44.350	0,4
160 calcolosi delle vie urinarie	3.161	1,6	124.933	1,3
178 aborto indotto	3.135	1,6	36.563	0,4
122 polmoniti (escluse quelle causate da tubercolosi o da malattie sessualmente trasmesse)	2.965	1,5	128.517	1,3
239 traumi superficiali, contusioni	2.913	1,5	81.474	0,8
230 fratture degli arti inferiori	2.781	1,4	115.785	1,2
177 aborto spontaneo	2.621	1,3	28.900	0,3
229 fratture degli arti superiori	2.349	1,2	118.609	1,2
149 malattie delle vie biliari	2.191	1,1	125.657	1,3
205 spondilosi, patologie dei dischi intervertebrali, altri disturbi del dorso	1.977	1,0	152.934	1,5
135 infezioni intestinali	1.959	1,0	59.713	0,6
128 asma	1.950	1,0	34.103	0,3
126 altre infezioni delle vie respiratorie superiori	1.890	1,0	54.536	0,6
224 altre condizioni perinatali	1.888	1,0	76.318	0,8
125 bronchite acuta	1.788	0,9	50.022	0,5
143 ernia addominale	1.784	0,9	198.515	2,0
1 tubercolosi	1.748	0,9	9.228	0,1
124 tonsillite acuta e cronica	1.718	0,9	101.580	1,0
8 altre infezioni, incluse le parassitarie	1.677	0,9	12.409	0,1
231 altre fratture	1.626	0,8	79.496	0,8
140 gastrite e duodenite	1.601	0,8	58.153	0,6
175 altre patologie degli organi genitali femminili	1.565	0,8	63.275	0,6
<b>Totale primi 30 ACC</b>	<b>103.475</b>	<b>52,8</b>		
<b>Totale generale</b>	<b>195.863</b>	<b>100,0</b>		

Fonte: Ministero della salute, Il ricovero ospedaliero degli stranieri in Italia nell'anno 2000, rapporto statistico

#### 4.5 ) Politiche abitative

La situazione abitativa per gli immigrati stranieri si presenta per più aspetti problematica.

Il disagio per la situazione abitativa si sta aggravando soprattutto nel centro nord e nelle aree metropolitane, non solo per la condizione specifica dei cittadini immigrati, oltre tutto con il forte incremento dei ricongiungimenti familiari.

Il patrimonio in affitto disponibile è in Italia estremamente ridotto e ancora più scarsa è l'offerta per le fasce svantaggiate della popolazione, anche italiana. La domanda di alloggi in affitto

a canoni calmierati, accessibili ai redditi medio-bassi, è in forte aumento, a fronte di un'offerta abitativa pubblica ampiamente insufficiente ed un'offerta privata molto limitata, rigida, scarsamente disponibile nei confronti degli immigrati.

Dall'inizio del fenomeno immigratorio in Italia, gli Enti locali hanno cercato di rispondere a questi bisogni, in collaborazione con il volontariato e con il terzo settore, dando vita ad iniziative ed esperienze anche innovative: Associazioni, Volontariato, Fondazioni, Cooperative, Agenzie sociali per la sola intermediazione fra domanda e offerta abitativa in affitto, ecc.

Gli obiettivi da perseguire sono quelli di:

- ridurre gli ostacoli all'utilizzazione del patrimonio privato disponibile, con misure che assicurino la buona conduzione dell'alloggio e la possibilità di riottenere la disponibilità al momento della scadenza contrattuale;
- perseguire il calmieramento dei canoni di affitto con l'attivazione di politiche abitative da parte delle Autorità locali, volte a creare le condizioni affinché a fronte della concessione di contributi da parte della Pubblica Amministrazione, di agevolazioni fiscali locali e nazionali, di offerta di aree a basso costo per le nuove costruzioni, del ricavo di alloggi dal recupero di edifici dismessi, regolato da convenzioni, ci sia una contropartita soprattutto in merito alla riduzione del costo dell'affitto, da parte del soggetto operatore;
- incentivare il concorso dei datori di lavoro delineando specifiche agevolazioni, fermi restando i vincoli della finanza pubblica: nel caso di contributo per il pagamento dell'affitto, verificarne la sua deducibilità dal reddito d'impresa e da lavoro dipendente, nonché la natura non retributiva ai fini contributivi; nel caso di finanziamento, comunque da recuperare in modi e tempi stabiliti, verificare la possibilità di collegarvi un risparmio fiscale sotto forma di credito d'imposta.

#### **4.6) Vita familiare, seconde generazioni e ricongiungimenti**

L'Italia registra oramai da anni una sostanziale crescita della popolazione immigrata determinata prevalentemente dai ricongiungimenti o dalla costituzione di nuovi nuclei familiari. In Italia al 2003 si calcolano circa 300.000 minori presenti dei quali oltre 230.000 sono gli alunni stranieri inseriti nel mondo della scuola.

Se la famiglia rappresenta un fattore cruciale nel processo di integrazione, l'aumento dei nuclei familiari composti da stranieri comporta anche nuovi bisogni, che incidono sui servizi scolastici, sociali, educativi, sanitari e abitativi.

Anche alla luce della recente regolarizzazione del 2002-2003, che vedrà un forte aumento dei nuclei familiari di origine straniera, le politiche sociali dovranno essere in grado di rispondere alle nuove esigenze.

Visti per ricongiungimento familiare e permessi per motivi familiari

	2001	2002	2003
Ricongiungimenti familiari, nuovi visti	64.772	62.067	58.337
Totale visti rilasciati durante l'anno	947.085	853.535	874.874
Ricongiungimenti in % dei visti rilasciati nell'anno	6,8	7,3	6,7
Stock di permessi di soggiorno per motivi familiari	393.865	472.240	532.670
Numero di permessi di soggiorno	1.362.630	1.512.324	2.193.999
In % dei permessi validi	28,9	31,2	24,3

Fonte: Ministero dell'interno e Ministero degli affari esteri

Ricongiungimenti familiari, nuovi visti rilasciati durante l'anno per nazionalità

	2002	Gen-set 2003
Albania	1135	Marocco 8548
Marocco	664	Albania 8269
Cina	533	Cina 2664
Romania	507	India 2197
India	339	Tunisia 1905
FYRM Macedonia	223	Romania 1777
Filippine	213	Filippine 1763
Bangladesh	193	FYRM Macedonia 1727
Tunisia	190	Bangladesh 1584
Sri Lanka	182	Pakistan 1522
Perù	180	Cuba 1274
Cuba	142	Sri Lanka 1237
Ghana	126	Perù 1098
Egitto	119	Ghana 1049
Jugoslavia	112	Ucraina 981
Pakistan	111	Egitto 884
Repubblica Dominicana	110	Moldavia 788
Ucraina	85	Repubblica Dominicana 626
Moldavia	82	Senegal 598
Senegal	67	Jugoslavia 579

Fonte: Ministero degli affari esteri

Adeguate politiche di integrazione non possono però prescindere da un'approfondita conoscenza del fenomeno. Nell'ambito della famiglia immigrata, un aspetto che dovrebbe cominciare ad essere monitorato con maggiore sistematicità è rappresentato dalle relazioni intergenerazionali tra genitori e figli e dalle caratteristiche del processo di integrazione delle seconde generazioni.

La dimensione strutturale dell'immigrazione in Italia comporta la necessità di sviluppare misure volte a favorire i processi di integrazione sociale delle giovani generazioni, anche in considerazione dell'esperienza di altri paesi di meno recente immigrazione. In questi paesi è ormai maturata la consapevolezza che le seconde e terze generazioni rappresentano categorie portatrici di particolari bisogni cui rivolgere una attenzione specifica.

Le seconde generazioni esprimono infatti identità multiple, che non si identificano più con i luoghi del passato migratorio dei propri genitori, ma nemmeno con la nuova società di accoglienza. Il desiderio di appartenenza e di mimesi con i giovani autoctoni, i modelli di riferimento e le pressioni delle comunità di origine producono identità molto complesse.

In Italia la tendenza è stata fino ad oggi quella di parlare più di minori stranieri che non di seconde generazioni, incentrando il dibattito e la ricerca quasi esclusivamente sulle dinamiche educative e interculturali: tema cruciale ma che non assorbe tutti gli aspetti della vita sociale dei giovani figli di immigrati. Accanto al tema dei percorsi scolastici delle seconde generazioni andranno prese in considerazione con maggiore attenzione le dinamiche familiari determinate dal

confronto tra prima e seconda generazione in termini di aspettative, motivazioni personali e progetti di vita, nonché la formazione professionale e l'inserimento lavorativo.

Forme di discriminazione possono infatti impedire al giovane migrante di seconda e terza generazione di accedere su un piano paritario rispetto ai cittadini del paese ospitante ad un impiego e ad un ruolo nella società.

Le istituzioni dovrebbero quindi essere in grado di anticipare i problemi derivanti dal difficile passaggio dall'adolescenza all'età adulta di giovani immigrati che possono svolgere un ruolo di intermediazione tra società di accoglienza e cultura familiare, tra genitori immigrati e mondo circostante.

Sarà dunque opportuno promuovere specifiche politiche di integrazione con attenzione a questo fenomeno, nella consapevolezza che un ruolo fondamentale spetta all'istruzione e alla formazione.

#### 4.7 ) Minori stranieri

La consistente presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano rappresenta un aspetto specifico del fenomeno migratorio, tanto che l'art.33 del D.lgs 25.7.1998, n.286 ha istituito un apposito Comitato per i Minori Stranieri che svolge diverse funzioni.

In primo luogo, il Comitato è responsabile del monitoraggio costante delle presenze di minori stranieri non accompagnati e dell'inserimento delle informazioni in una apposita banca dati. In secondo luogo, prende le misure necessarie all'accertamento dello status del minore straniero e all'esame della sua condizione di non accompagnato. In terzo luogo promuove le indagini familiari per rintracciare i genitori dei minori nei Paesi di origine al fine del ricongiungimento degli stessi attraverso il rimpatrio assistito, favorendo interventi per il sostegno e l'intensificazione del monitoraggio ambientale dei contesti socio-familiari d'origine del minore.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha posto attenzione al passaggio alla maggiore età del minore, soprattutto nel caso in cui questi sia inserito in progetti di integrazione sociale e civile, il Comitato ha iniziato ad esaminare le istanze di permanenza ed integrazione di minori stranieri non accompagnati in Italia, pervenute da parte dei servizi sociali dei Comuni (in conformità all'art. 25 della legge 30 luglio 2002, n.189).

Al fine di favorire l'attività del Comitato, sarà necessario continuare nell'opera di rafforzamento dell'attività di supporto, sia per quanto riguarda la banca dati delle informazioni utili a monitorare il fenomeno, sia per implementare il sistema di rete relativamente alle indagini familiari, in modo da ottenere nel più breve tempo possibile le informazioni circa la situazione familiare del minore. A tal fine sarà opportuno sottoscrivere accordi con le rappresentanze diplomatico-consolari dei Paesi d'origine dei minori allo scopo di accelerare le procedure di identificazione e razionalizzare l'iter del riaffidamento del minore. Allo stesso tempo, si dovranno ampliare i programmi di rimpatrio assistito con accordi con i Paesi di provenienza e con le realtà associative presenti nei Paesi di origine, per facilitare il reinserimento familiare e sociale dei minori una volta rimpatriati.

Altro compito del Comitato è la gestione dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie. Si tratta di un fenomeno che riguarda mediamente 36.000 ingressi di minori accolti presso associazioni e famiglie per soggiorni temporanei a scopo umanitario ogni anno. Questa attività di accoglienza ha avuto origine da un impulso del mondo dell'associazionismo dopo il disastro ambientale di Chernobyl e, nel corso degli anni, si è ampliato anche ad altri Paesi e ad altre tipologie di minore. Il Comitato ha, in questo ambito, il compito primario di definire i criteri di valutazione delle richieste per l'ingresso e il soggiorno in Italia dei minori, valutando l'affidabilità del proponente, la validità dell'iniziativa, nonché l'affidabilità del referente estero. Obiettivo fondamentale e comune a tutti i soggetti coinvolti nell'accoglienza dei minori è la tutela di detti minori che, per ragioni di solidarietà, sono accolti temporaneamente in Italia. In tale prospettiva, il Comitato ha inaugurato una nuova fase di attività, basata sulla valorizzazione dell'associazionismo di solidarietà. Proprio a tale scopo, sono state elaborate nuove

linee guida che recepiscono sia le richieste delle associazioni, sia una valutazione sull'evoluzione che ha attualmente assunto il fenomeno. L'attività futura avrà come scopo prioritario il monitoraggio del soggiorno dei minori attraverso incontri con le associazioni e le famiglie durante il periodo di permanenza in Italia dei minori. Si dovrà inoltre valutare, alla luce dei vincoli di finanza pubblica, la possibilità di individuare forme di sostegno al bilancio dei comuni di piccole dimensioni e che usufruiscono di limitate risorse finanziarie, per gli eventuali oneri dipendenti dalle forme di assistenza erogate dall'amministrazione comunale a minori stranieri non accompagnati.

Si ritiene auspicabile un maggiore coinvolgimento delle Regioni nelle attività del Comitato, soprattutto alla luce di quanto previsto dall'art. 25 della Legge 189/02. In tal senso sarebbe auspicabile procedere a accordi di programma con le Regioni, per quanto riguarda i progetti di integrazione sociale e civile, in particolare sotto l'aspetto della formazione e dell'accoglienza.

#### 4.8 ) Cittadinanza

L'attività del Ministero dell'Interno è incentrata sulla trattazione delle questioni attinenti allo status personae, con particolare riferimento ai provvedimenti di conferimento della cittadinanza in favore di stranieri residenti o coniugi di cittadini italiani, al riconoscimento dello status di apolide, nonché sulla vigilanza dell'esatta applicazione delle leggi emanate nella materia e sullo studio della legislazione e degli accordi internazionali nel settore.

La normativa riguardante la materia della cittadinanza è disciplinata dalla Legge n. 91 del 5 febbraio 1992, entrata in vigore il 16 agosto 1992, che ha abrogato tutte le leggi e le disposizioni emanate precedentemente.

La predetta normativa disciplina due diverse modalità di acquisto della cittadinanza, sempre su istanza di parte, e di conseguenti due procedure:

- 1) sul presupposto del matrimonio con cittadino italiano ai sensi dell'art. 5,
- 2) sul presupposto della residenza sul territorio della Repubblica, ai sensi dell'art. 9.

Occorre, altresì soffermarsi sinteticamente sulle procedure per ottenere, perdere o riacquistare il nostro *status civitatis*.

Le vigenti disposizioni regolanti le procedure sulla materia sono contenute nel D.P.R. 12/10/1993, n.572 recante il Regolamento di esecuzione della legge 5/02/1992, n.91 e nel D.P.R. 18/04/1994 n.362, concernente la disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana.

##### a) Acquisto

In applicazione della succitata normativa regolamentare, le istanze, corredate della prescritta documentazione, per l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 5 (per matrimonio) e art. 9 (per residenza) vanno presentate al Prefetto competente in relazione al luogo di residenza del richiedente, ovvero all'Autorità consolare italiana nel caso di residenza all'estero (solo per l'acquisto ex art. 5 o 9 lett. c).

Nella documentata istanza, redatta su appositi modelli, in distribuzione presso gli U.T.G. (all'estero presso i Consolati), devono essere indicati i presupposti in base ai quali si intende conseguire la cittadinanza.

##### b) Rinuncia

Ai sensi dell'art. 11 l. 5/02/92 n. 91, si può rinunciare alla cittadinanza italiana a condizione che si risieda all'estero o si detenga un'altra cittadinanza; ai sensi dell'art. 14, se si è conseguito durante la minore età la cittadinanza italiana oltre ad un'altra già posseduta; se sia cessata l'adozione per cause non imputabili all'adottato (art.3 c.4) e se non si intenda riacquistare la cittadinanza dopo un anno di residenza ininterrotta sul territorio italiano ( art.13 c.1, lett.d); infine,

ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Strasburgo, si può rinunciare al nostro *status civitatis* a seguito di autorizzazione da parte dello Stato alla cui cittadinanza si intende rinunciare.

All'art. 8 del Regolamento di esecuzione, così come modificato dall'art. 10 del D.P.R. 3/11/2000 n.396, sono indicate le modalità per rendere le dichiarazioni di rinuncia.

In base alla succitata normativa, le dichiarazioni, corredate della prescritta documentazione, in Italia, devono essere rese dinanzi all'Ufficiale di stato civile del Comune di residenza; all'estero devono essere rilasciate dinanzi all'Autorità consolare italiana competente in relazione alla residenza del rinunziante.

Le dichiarazioni devono essere rese secondo le formule indicate nell'allegato A del citato Decreto del Ministro dell'Interno del 5/04/2002.

### c) Riacquisto

Il riacquisto della cittadinanza è previsto dagli artt. 13 e 17 della legge 5/02/1992 n.91.

Le dichiarazioni, corredate della prescritta documentazione, volte a riacquistare il nostro *status civitatis* sono effettuate dinanzi all'Ufficiale dello stato civile del Comune mediante formule stabilite nell'allegato A del D.M 5/04/2002. Nei casi di prestazione del servizio militare per lo Stato italiano (art. 13, c.1 lett.a); nei casi di assunzione di un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato (art. 13 c.1 lett.b); nei casi di stabilimento della propria residenza in Italia (art.13 c.1 lett.c); per chi avendo perduto la cittadinanza intende riacquistarla (art.13 c.1 lett.e); per la donna che ha perduto, in data anteriore al 1/01/1948, la cittadinanza italiana a seguito di matrimonio contratto con uno straniero o per mutamento di cittadinanza del coniuge (art. 17 c. 2 legge 5/02/1992 n. 91 e art.219 legge 19/05/1975 n. 151).

### d) Riconoscimento della cittadinanza ai sensi della legge 14/12/2000, n.379

Le persone originarie dei territori già appartenuti all'Impero Austro-Ungarico attualmente italiani o ceduti successivamente all'Italia con i Trattati di pace di Parigi del 10/02/1947 e di Osimo del 10/11/1975, emigrate all'estero prima del 16/07/1920, ad esclusione dell'attuale Repubblica Austriaca, possono ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana qualora rendano una dichiarazione, corredata dalla prescritta documentazione, in tal senso entro cinque anni dalla entrata in vigore della legge.

Tale facoltà è consentita anche ai loro discendenti.

La documentata dichiarazione deve essere presentata in Comune, se il richiedente risiede in Italia o all'Autorità diplomatica o consolare italiana, se risiede all'estero.

Il Console o l'Ufficiale di stato civile del Comune di residenza che riceve la documentazione provvederà a trasmetterla all'apposita Commissione Interministeriale (istituita con D.M. 2/03/2001) per il tramite del Ministero dell'Interno che, sulla scorta del parere positivo dell'organo collegiale, emanerà l'esito dell'accertamento cui è subordinata l'efficacia della dichiarazione. La formula della dichiarazione è indicata nell'allegato A del D.M. 5/04/2002.

### e) Apolidia

Con legge 1/02/1962, n.306, l'Italia ha reso esecutiva la Convenzione di New York del 28/09/1954 sugli apolidi. Per la naturalizzazione di un soggetto apolide è previsto il requisito di un periodo di residenza legale abbreviato (cinque anni) rispetto ai dieci previsti in via ordinaria. Nel nostro paese l'apolidia di un soggetto può essere riconosciuta sia in sede giudiziaria che in via amministrativa. L'art.17 del D.P.R n.572/93 disciplina la relativa procedura (la persona interessata al riconoscimento deve produrre una documentata istanza in bollo) attribuendo esplicitamente al Ministero dell'interno la competenza al rilascio della certificazione di apolidia.

Reingegnerizzazione dei processi di concessione della cittadinanza:

In relazione all'imponente fenomeno della migrazione di cittadini stranieri ed il conseguente ingente e progressivo aumento delle istanze prodotte e tese all'ottenimento del nostro *status*

*civitatis*, è stato gioco-forza studiare la reingegnerizzazione, attraverso una nuova programmazione informatica, dei processi di concessione della cittadinanza.

Nel mese di ottobre del 2002 si è dato inizio al progetto, suddiviso in quattro fasi. Tale progetto di implementazione di nuove procedure informatiche per l'attività dell'Ufficio è finalizzato all'aumento del numero complessivo dei provvedimenti, all'aumento del trend di produttività dell'attività dell'Ufficio, nonché all'ampliamento della funzionalità dello stesso con la progressiva riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti.

I dati statistici sulle concessioni della cittadinanza italiana e sui paesi di provenienza degli stranieri e/o quelli di cui gli stessi sono titolari della cittadinanza evidenziano, in particolare, che il maggior numero di concessioni risulta a favore di cittadini stranieri dell'Europa Orientale, provenienti quindi da paesi dell'Unione Europea o attualmente coinvolti nel processo di allargamento. Seguono le concessioni a favore degli stranieri provenienti dal Sud America, dall'Africa del Nord e dal Continente Asiatico. Infine numerose sono le concessioni a favore degli stranieri dell'estremo oriente.

Concessione di cittadinanza per motivo e per provenienza:

	2000			2001			2002			2003 (al primo settembre)		
	Matrimonio	Residenza	Totale	Matrimonio	Residenza	Totale	Matrimonio	Residenza	Totale	Matrimonio	Residenza	Totale
Unione europea	264	53	317	268	30	298	277	13	290	186	17	203
Europa orientale	2737	263	3000	3421	223	3644	3741	156	3897	2571	164	2735
Altri Europa	710	17	727	525	8	533	522	10	532	334	5	339
Africa del nord	777	454	1231	915	368	1283	846	295	1141	635	488	1123
Africa centro Meridionale	394	179	573	460	141	601	391	121	512	293	110	403
Medio Oriente	308	211	519	270	150	420	245	122	367	213	109	322
Asia centrale	85	95	180	110	89	199	137	68	205	101	68	169
Estremo oriente	279	125	404	273	87	360	278	54	332	202	44	246
America settentrionale	125	13	138	150	5	155	142	5	147	121	7	128
America centrale	905	23	928	1056	17	1073	1122	15	1137	806	21	827
America meridionale	1430	76	1506	1794	83	1877	2010	53	2063	1539	77	1616
Oceania	10	2	12	17	1	18	15	0	15	9	1	10
Apolidi	3	7	10	7	1	8	2	5	7	5	2	7
<b>Totale</b>	<b>8027</b>	<b>1518</b>	<b>9545</b>	<b>9266</b>	<b>1203</b>	<b>10469</b>	<b>9728</b>	<b>917</b>	<b>10645</b>	<b>7015</b>	<b>1113</b>	<b>8128</b>

Fonte: Ministero dell'interno

Concessioni di cittadinanza italiana

	Totale	Uomini	Donne
1993	6544	2141	4403
1994	6613	2043	4570
1995	7416	2432	4984
1996	7015	2202	4813
1997	9237	2857	6380
1998	12036	3464	8572
1999	11337	3462	7875
2000	9594	2851	6743
2001	10290	2725	7565

Fonte: Ministero dell'interno

In ogni caso, il numero delle istanze e delle relative concessioni della cittadinanza sul presupposto del matrimonio supera quello delle concessioni sul presupposto della residenza ed



inoltre, i dati concernenti la differenza di età tra il coniuge italiano e quello straniero, che sul presupposto del vincolo del coniugio, chiede la cittadinanza italiana ai sensi dell'art.5 della legge n.91/92, evidenziano la rilevanza del fenomeno dei matrimoni di comodo.

### **Matrimoni di comodo**

La predetta normativa non contiene disposizioni specifiche per arginarne l'evoluzione: infatti, i presupposti di legge (sei mesi di residenza legale in Italia ovvero tre anni di matrimonio se residenti all'estero), una volta maturati, sono da considerare cristallizzati e qualsiasi circostanza intervenuta successivamente – purché non si tratti di annullamento del matrimonio- non può inficiarli.

Pertanto, in presenza di tali presupposti di legge ed in assenza delle cause preclusive di cui all'art. 6 della citata legge 91/92, lo straniero matura il diritto al conferimento della cittadinanza italiana.

Sono, al riguardo, frequenti, peraltro, i rapporti informativi delle Questure o i pareri resi dal Dipartimento della P.S. che evidenziano l'esistenza di provvedimenti di revoca del permesso di soggiorno, atteso che tra i coniugi non vi è mai stata convivenza, che il matrimonio è stato contratto al solo scopo di ottenere il permesso di soggiorno, talvolta anche dietro compenso di ingenti somme di denaro.

In talune delle predette fattispecie, nella considerazione che può ritenersi nullo ab origine il permesso di soggiorno rilasciato sull'errato presupposto di una convivenza tra il coniuge straniero e quello italiano, di fatto mai esistita, si è provveduto a dichiarare l'inammissibilità dell'istanza di acquisto della cittadinanza per la insussistenza della residenza legale prevista dall'art. 5 della legge n.91/92.

### **Matrimoni bianchi**

Si precisa infine che, per contrastare il fenomeno dei cosiddetti "matrimoni bianchi", nel caso di matrimonio di un cittadino italiano con uno straniero o con apolide, sono state già in passato proposte modifiche da apportare alla vigente legge. Si potrebbe prevedere:

- a) che il matrimonio debba essere validamente esistente al momento del giuramento da parte del cittadino straniero o apolide che acquista la cittadinanza;
- b) che il periodo di residenza legale in Italia, previsto dal citato art.5, sia prolungato di almeno un anno dalla data del matrimonio e che si protragga fino alla prestazione del giuramento di cui all'art. 10 della legge n.91/92.

### **Casi di riconoscimento ai sensi della legge 14/12/2000, n.379**

Rilevanti risultano anche le richieste di riconoscimento della cittadinanza italiana ai sensi della legge 14/12/2000 n.379, concernente "Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero Austro-Ungarico e ai loro discendenti":

Le predette richieste, attualmente circa 2.000, presumibilmente destinate ad aumentare, presentate ai Comuni ed alle Autorità consolari di competenza, vengono esaminate da una Commissione Interministeriale che esprime il preventivo avviso in base al quale il Ministero dell'Interno si pronuncia sull'eventuale riconoscimento.

## **4.9 Iniziative per migliorare la comprensione con le diverse fedi religiose**

Secondo i principi di laicità dello Stato, questo si pone in una posizione di non ingerenza di fronte alle confessioni religiose, quanto a partecipazione ed organizzazione delle stesse, senza

essere estraneo ed indifferente, tuttavia, alle garanzie dei diritti inviolabili dell'essere umano, che debbono spettare agli aderenti a tutte le confessioni.

Vanno osservati, al riguardo, i principi contenuti negli articoli 3, 8 e 19 della Costituzione che concernono: l'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione; la pari libertà delle confessioni religiose che hanno diritto di organizzarsi secondo propri statuti e i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di 'intese'; il diritto di tutti - quindi non solo dei cittadini, ma anche degli stranieri - di professare la propria fede, farne propaganda ed esercitare il relativo culto, a condizione, tuttavia, che si tratti di riti non contrari al buon costume.

Grazie al ruolo che la Chiesa cattolica ha sempre rivestito e riveste nella cultura storico-religiosa del nostro Paese, alla stessa - come noto - è conferito un particolare riconoscimento costituzionale: l'art. 7 della Costituzione prevede, infatti, che 'Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani' ed i relativi rapporti sono regolati con speciali norme di natura pattizia (il *Trattato* e il *Concordato*).

Per quanto riguarda le altre confessioni, lo Stato ha, finora, stipulato le 'intese' di cui al citato art. 8 della Costituzione con: la Tavola Valdese, l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° Giorno, le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, la Chiesa Evangelica Luterana in Italia e l'Unione delle Comunità Ebraiche italiane.

E' auspicabile l'estensione di tali intese anche ad altre religioni, che operano di fatto sul nostro territorio, alle quali si applica tuttora la vecchia normativa (1929 - 1930) sui '*culti ammessi*'. Occorre aggiungere che un disegno di legge, in corso di esame (A.C. 2531), si propone di realizzare la compiuta attuazione delle garanzie costituzionali riguardanti i diritti individuali e collettivi in materia di libertà religiosa, raccordandole anche con le normative internazionali in materia.

Resta basilare, in ogni caso, il citato principio costituzionale che prevede il diritto di tutti - e quindi anche degli stranieri presenti nel nostro Paese - di professare la propria fede, farne propaganda ed esercitare il relativo culto, con l'unica condizione che non si tratti di riti contrari al buon costume.

A tale condizione, dunque, tutte le confessioni religiose dagli stranieri possono essere professate liberamente. Il loro concreto impatto sul nostro territorio, tuttavia, non si presenta sempre semplice, specie per quei culti che si accompagnano ad usi e tradizioni molto diversi e distanti dai nostri e che spesso suscitano forti diffidenze nelle popolazioni locali.

Un'adeguata informazione e conoscenza dei culti che si sono diffusi con le recenti immigrazioni appare, perciò essenziale per migliorare la comprensione delle diverse fedi religiose presenti nel nostro Paese.

Tali confessioni possono avere voce anche attraverso la partecipazione dei vari organismi e associazioni che rappresentano i cittadini extracomunitari nei Consigli territoriali per l'immigrazione, allo scopo di agevolare l'integrazione degli stranieri regolari nel nostro Paese.

I Consigli territoriali per l'immigrazione - previsti dall'art. 3 del T.U. - rappresentano, infatti, le sedi locali di analisi e confronto delle problematiche degli immigrati e di riferimento per tutti i soggetti che agiscono ai fini dell'integrazione degli stranieri sul nostro territorio. Anche le problematiche che riguardano gli aspetti religiosi della vita degli stranieri possono, quindi, esservi discusse e approfondite, allo scopo di agevolare la conoscenza e la comprensione delle diverse fedi religiose, che debbono essere, in ogni caso, praticate nel rispetto delle leggi del nostro Paese.

Si ritiene, pertanto, che vada conferito sempre maggiore impulso, attraverso detti Consigli - ed in ogni altra sede opportuna - alle iniziative di informazione e sensibilizzazione su tale delicato tema, che rappresenta sicuramente uno degli aspetti di maggior rilievo ed importanza riguardanti la convivenza e l'integrazione degli stranieri in Italia.

Il Ministero dell'interno ha proposto il tema del dialogo inter-religioso anche in sede comunitaria, realizzando durante il semestre di Presidenza un'importante Conferenza dei Ministri dell'interno dell'Unione allargata ai nuovi Stati membri e ai Paesi candidati. Da questa iniziativa è scaturito l'impegno dell'Unione, contenuto in un'apposita Dichiarazione

adottata dai Ministri dell'interno e sancita dai Capi di Stato e di Governo, ad assumere ogni possibile iniziativa per favorire il dialogo tra le diverse fedi religiose, con particolare riguardo alle tre grandi fedi monoteistiche.

#### 4.10) Informazione

Nell'ambito delle misure tese a favorire le politiche di integrazione degli immigrati residenti nel nostro paese di fondamentale importanza appare l'attività di comunicazione rivolta alla popolazione straniera, finalizzata ad una puntuale informazione su diritti e doveri in materia di immigrazione.

Con l'entrata in vigore della nuova legge n. 189/2002 che modifica il T.U. in materia di immigrazione (D. L. n. 286/98), sono state introdotte nuove norme sulle modalità di ingresso e soggiorno in Italia da parte dei cittadini extracomunitari. Tali cambiamenti dovrebbero essere accompagnati da puntuali campagne informative, aventi come destinatari i cittadini non comunitari, al fine di favorire la conoscenza di diritti e doveri e l'accessibilità ai servizi pubblici.

La figura del mediatore culturale potrebbe svolgere, in tale ambito, un ruolo importante allo scopo di ridurre le distanze fra le istituzioni del Paese ospitante e la popolazione immigrata, interagendo con essi. Tra gli ambiti di intervento inediti nei quali coinvolgere mediatori culturali, le Direzioni provinciali del lavoro potrebbero rappresentare uno spazio strategico di informazione capace di rispondere alle esigenze dell'utenza immigrata.

Nell'ambito di questi come di altri settori di riferimento per il lavoratore straniero e per le comunità immigrate sarebbe auspicabile da parte dell'Amministrazione centrale, degli enti locali e delle associazioni datoriali, la promozione di strategie di comunicazione multilingue dirette al pubblico immigrato, eventualmente supportate da mediatori culturali, e veicolate attraverso vecchi e nuovi media, postazioni informatiche multimediali, eventi fieristici, manifesti, materiali informativi relativi alla disciplina in materia di immigrazione (leggi, decreti, circolari, direttive, ecc.), ai diritti e doveri dei cittadini, alle procedure per avere documenti personali o per avere accesso ad una serie di servizi pubblici.

Nel quadro delle iniziative dirette a favorire il processo di integrazione della popolazione immigrata nel nostro Paese, è nato il progetto "Civis - verso una società multirazziale", promosso dal Ministero dell'Interno in collaborazione con la R.A.I. Radiotelevisione italiana, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" finanziato sui fondi strutturali europei 2000-2006. L'iniziativa in oggetto è stata ammessa a finanziamento per un importo complessivo di euro 5.893.806 (comprensivo di I.V.A.), che grava sul fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie previste dalla Legge 183/87.

Tale iniziativa, di durata triennale - in corso di realizzazione dal 2001, si struttura attraverso due diverse linee di azione, mirate a promuovere un corretto processo di integrazione e di socializzazione degli immigrati. Il progetto si propone, inoltre, di sensibilizzare i cittadini italiani affinché, attraverso un'informazione corretta sull'attività svolta dal Ministero dell'Interno, orientata da un lato a contenere i flussi di immigrazione clandestina e dall'altro a garantire all'immigrazione regolare adeguate condizioni di vita, possano comprendere il quadro complesso del fenomeno immigrazione ed acquisire una nuova coscienza della società multietnica. La prima linea di azione si è concretata nella distribuzione, a 30 Prefetture del Meridione - per la successiva diffusione agli stranieri immigrati -, di materiali informativi multimediali (audiocassette, videocassette, fascicoli monografici a stampa), realizzati nelle lingue dei più popolosi gruppi etnici presenti sul nostro territorio (arabo, albanese, filippino, inglese, francese, spagnolo, russo, cinese) nonché in italiano, sui temi:

- "Le leggi, le istituzioni, i servizi";
- "La casa, il lavoro";
- "La scuola, la cultura".

La seconda linea di azione si sviluppa in una campagna di informazione mirata alla positiva collocazione della figura dell'immigrato regolare in termini lavorativi, economici e demografici, allo scopo di trasmettere un'immagine del mondo dell'immigrazione che permetta ai cittadini di acquisire un'informazione corretta ed equilibrata sulla società multirazziale.

A tale scopo è stata realizzata, insieme alla R.A.I. - Radiotelevisione Italiana, una serie di inserimenti tematici, in varie trasmissioni televisive, relativi a storie di integrazione riuscita, a problemi connessi alla situazione abitativa, all'assistenza sanitaria, all'inserimento scolastico degli stranieri, nonché, al delicato tema della "tratta". Alcuni inserimenti sono stati inoltre dedicati al tema dell'informazione per l'integrazione e la sicurezza.

#### **4.11) Lotta alle discriminazioni**

Su questo fronte, il Ministero per le Pari Opportunità è intervenuto, di recente, per integrare, in modo significativo, il quadro normativo di riferimento.

Si segnala, infatti, che è stata recepita, con decreto legislativo 9 luglio 2003, n°215, la direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in un ambito di applicazione dai confini estesi comprendenti il settore pubblico e privato, lo svolgimento del rapporto di lavoro, la protezione sociale, l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'istruzione e l'accesso a beni e servizi. Il decreto fa, inoltre, salve tutte le disposizioni vigenti inerenti le condizioni di ingresso, soggiorno e accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini nei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato e le disposizioni che prevedono differenze di trattamento basate sulla nazionalità.

Il decreto offre una precisa definizione di discriminazione diretta e indiretta, prevede la giustificazione di alcune discriminazioni, disciplina i meccanismi di tutela giurisdizionale da attivare anche attraverso associazioni ed enti, iscritti in appositi elenchi, cui è stata riconosciuta la legittimazione ad agire.

Il provvedimento garantisce alla persona vittima di un comportamento discriminatorio una tutela giurisdizionale ampia e completa, consentendole di esperire o l'azione disciplinata dall'art. 44 del testo unico dell'immigrazione o il tentativo di conciliazione. Nel caso di accoglimento del ricorso il soggetto discriminato potrà ottenere il risarcimento del danno anche non patrimoniale, la cessazione del comportamento discriminatorio, nonché la rimozione degli effetti ad esso collegati.

Rispondendo alle sollecitazioni del diritto comunitario, il decreto, inoltre, istituisce presso il Ministero per le pari Opportunità l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, quale presidio di riferimento per il controllo e la garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela.

A questa nuova struttura sono affidati compiti specifici di assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale; di promozione di azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione; di incentivazione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, anche in collaborazione con le associazioni e organizzazioni che operano nel settore.

Il decreto legislativo in esame prevede, inoltre, sia istituito un albo cui possono iscriversi le associazioni che hanno un'esperienza consolidata nella materia della lotta alle discriminazioni.

#### **4.12) Mediazione culturale**

Negli ultimi anni i mediatori culturali hanno svolto un ruolo importante per la facilitazione dei processi di integrazione sociale e culturale degli immigrati soggiornanti in Italia. Questa figura professionale dovrà sempre di più favorire il rapporto tra i cittadini stranieri e le istituzioni pubbliche. La loro presenza, dall'accoglienza agli sbarchi, al supporto agli operatori italiani, alla funzione di orientamento e informazione sui diritti, all'attività di educazione interculturale e sostegno nei confronti di alunni stranieri o dei pazienti stranieri, comporta competenze diversificate rispetto ai diversi contesti. Se nel settore della pubblica sicurezza e della giustizia il mediatore accompagna lo straniero nelle procedure che legittimano la sua presenza regolare in Italia o che sanzionano la violazione di determinate norme, in ambito sociale, sanitario, scolastico, il mediatore facilita il processo di integrazione dello straniero, agendo come facilitatore nei rapporti con le istituzioni e come agente di pari opportunità, mediatore di squilibri nell'accesso ai servizi.

Le crescenti esigenze di mediazione culturale da parte delle amministrazioni e le esperienze realizzate in questi anni, suggeriscono per il futuro l'adozione di modalità diversificate per la collaborazione del mediatore, dal servizio a chiamata alla presenza fissa. La "convenzione a chiamata", cioè tramite stipula di convenzione con singoli mediatori o associazioni che attuano un servizio di mediazione linguistico-culturale intervenendo "su chiamata" dell'istituzione in caso di bisogno può rispondere ad esigenze contingenti e temporalmente limitate o a servizi con utenza ridotta, mentre la "presenza fissa" potrebbe rispondere meglio ai bisogni delle questure, delle carceri e di ospedali di grandi città dove la presenza di stranieri appartenenti a determinate nazionalità è elevata e costante. Sotto questo profilo, l'azione dei mediatori dovrebbe essere sostenuta da una standardizzazione dei percorsi formativi e dal riconoscimento di specifiche competenze professionali, da disciplinare a livello normativo nazionale.

Un'esperienza positiva in tal senso che può rappresentare un modello di riferimento, è quella del "Programma operativo nazionale per la Sicurezza e lo Sviluppo del mezzogiorno d'Italia". Tale iniziativa prevede, nell'ambito di un rapporto di collaborazione con le Regioni interessate, la costituzione di una rete di mediatori culturali che operino all'interno di un nucleo di interventi finalizzati a circoscritti processi di accoglienza e di integrazione.

## Cap. 5) Richiedenti asilo e rifugiati

Le problematiche dell'asilo non riguardano direttamente l'applicazione del Testo Unico sull'immigrazione ma, come già osservato, hanno una influenza sull'analisi dei movimenti migratori in quanto spesso i flussi d'immigrazione economica usano strumentalmente i canali della protezione internazionale e, inoltre, investono direttamente le politiche dell'accoglienza.

Il numero dei richiedenti asilo è stato nel 2000 superiore ai 18.000 con una lieve flessione nel 2001 con 17.000 istanze; flessione confermata nel 2002 con un numero di domande intorno alle 15.000. La tendenza in atto appare confermata anche dall'andamento del primo semestre del 2003.

Sono già state evidenziate le problematiche connesse alla particolare lunghezza delle procedure di esame presso la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Tempi lunghi dovuti al trend di crescita delle istanze di asilo, incremento avvenuto a partire dall'emanazione della legge n.39/1990 (legge Martelli) che ha rimosso la riserva geografica che aveva limitato fino ad allora ai soli europei la possibilità di ottenere lo status di rifugiato.

La lunghezza dei tempi di esame provoca conseguentemente condizioni di accoglienza inadeguate del richiedente asilo che non può provvedere ai propri bisogni attraverso una regolare attività lavorativa. L'assistenza prevista dalla legge n.39 del 1990 è infatti, limitata esclusivamente all'erogazione di un contributo economico giornaliero per soli 45 giorni a fronte, invece, di procedure con tempi superiori agli 8 mesi.

La legge 30 luglio 2002, n.189, ha inteso intervenire per ridurre i tempi di esame delle istanze di asilo sostituendo ad un unico organo centrale competente all'esame una articolazione di organi a livello provinciale (le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato). Tale articolazione periferica, unita alla realizzazione di strutture finalizzate ad evitare la dispersione sul territorio nazionale dei richiedenti asilo, consentirà di procedere alla valutazione delle situazione personali con tempi procedurali pari a 20 giorni (procedure semplificate) ovvero 30 giorni (procedure ordinarie). Le medesime strutture, denominate centri di identificazione, garantiranno anche l'accoglienza della maggior parte di richiedenti asilo cioè tutti coloro che sono entrati nel territorio nazionale eludendo i controlli di frontiera ovvero quelli fermati in condizione di soggiorno irregolare.

La Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato verrà sostituita dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo. L'organo centrale è chiamato a svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali e sarà competente alle revoche dello status. Al fine predetto la Commissione Nazionale potrà sviluppare nel proprio ambito le analisi, studi e verifiche sulla situazione dei singoli paesi di provenienza dei richiedenti asilo.

Tutto il sistema previsto dalla citata legge n.189 troverà applicazione con il regolamento attuativo della normativa sull'asilo introdotta dalla nuova disciplina. Il Provvedimento, già approvato dal Consiglio dei Ministri nel giugno 2003, ha terminato il suo iter di approvazione.

Con l'attuazione delle nuove norme troverà soluzione l'annoso problema dell'accoglienza dei richiedenti asilo che grava in gran parte sugli enti locali chiamati a fornire assistenza, ai sensi dell'art.40 del T.U. n.286/1998 agli stranieri regolarmente soggiornanti in condizioni di bisogno.

Per sviluppare le iniziative nel settore, il Ministero dell'interno, grazie alla collaborazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha dato vita a partire dal 2001 - coi finanziamenti della quota otto per mille IRPEF e del Fondo europeo per i Rifugiati - ad uno specifico programma denominato "Programma Nazionale asilo". Tale programma ha dato vita, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, ad una rete di accoglienza a livello locale estesa a tutto il territorio nazionale.

La legge n.189/2002 ha voluto riconoscere il ruolo della rete così realizzata istituendo, presso il Ministero dell'interno, un apposito Fondo a sostegno delle attività svolte dagli enti locali in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati: il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Per il coordinamento di tale attività è poi prevista l'istituzione di una unità organizzativa di stimolo e coordinamento dell'attività degli enti locali in materia, il Servizio Centrale.

La prima ripartizione del Fondo, riservata dalla legge istitutiva a favore delle iniziative in atto finanziate con il Fondo Europeo per i rifugiati, è avvenuta con decreto del Ministro dell'interno in data 23 luglio 2003.

Nonostante l'assenza del regolamento attuativo che, come osservato, è condizione per l'applicazione della nuova disciplina in materia di asilo prevista dalla citata legge n.189, si è potuto procedere alla ripartizione del Fondo sulla base dell'articolo 3 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 maggio 2003, n. 3287.

La dotazione del Fondo è costituita, ai sensi dell'art. 1 septies della citata legge 189, dalle risorse iscritte nell'unità previsionale di base 4.1.2.5 "Immigrati, profughi e rifugiati" capitolo 2359 del Ministero dell'interno per l'anno 2002, e corrispondenti a 5,16 milioni di euro. La medesima disposizione fa confluire, inoltre, al Fondo anche le assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati, comprese quelle già attribuite per gli anni 2000, 2001 e 2002 ed in via di accreditamento al Fondo di rotazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Ulteriori risorse possono affluire sul Fondo attraverso contributi e donazioni disposti da soggetti pubblici o privati, anche internazionali ovvero da parte di organismi dell'Unione europea. Per l'anno 2003 non sono state effettuate assegnazioni sul Fondo da parte del FER.

In attuazione dell'art.80, comma 8, della legge n.289/2002 (legge finanziaria 2003), è stato inoltre assegnato un importo pari a € 6.000.000, 00.

La dotazione per l'esercizio finanziario 2003; del capitolo 2361, è risultata complessivamente pari a € 11.160.000, 00. Di tale stanziamento € 8.956.521, 99 sono stati assegnati agli enti locali.

Sulla rimanente somma è stata finanziata l'istituzione del Servizio Centrale, affidato ai sensi del citato art.1 sexies, comma 4, all'Associazione Nazionale Comuni Italiani attraverso apposita convenzione siglata con il Ministero dell'interno.

Con l'istituzione del Servizio Centrale si è resa operativa l'unità di coordinamento e stimolo del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e sono stati dati supporto tecnico, informazione e consulenza agli Enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza di tali categorie di stranieri e i cui interventi sono stati sostenuti con le risorse del Fondo. Con la prima ripartizione delle risorse del Fondo sono stati finanziati 50 Comuni, distribuiti su tutto il territorio nazionale, che hanno permesso di dare assistenza a 1995 beneficiari, tra richiedenti asilo, rifugiati e stranieri in possesso di permesso per protezione umanitaria.

Nel settore gli obiettivi prioritari sono:

- a) applicazione della legge n.189/2002 attraverso l'istituzione delle Commissioni territoriali, la costruzione dei centri di identificazione e definizione delle linee guida per l'indirizzo dei servizi di assistenza e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati che saranno finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo;
- b) armonizzazione della normativa nazionale a quella europea in applicazione del Trattato dell'Unione Europea;
- c) attuazione dell'articolo 10, comma 3, della Costituzione sul diritto di asilo attraverso una legge organica in materia che tenga conto dei principi di armonizzazione europea in via di elaborazione.

In merito all'armonizzazione europea si fa presente che nel settore, secondo i tempi stabiliti dal Trattato di Amsterdam, si sta procedendo all'adozione di rilevanti atti normativi comunitari.

In particolare sono stati già approvati il regolamento che stabilisce la competenza degli Stati membri per l'esame delle domande di asilo (Regolamento CE n.343/2003 del 18 febbraio 2003) e la direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (Direttiva n.9/2003/CE del 27 gennaio 2003).

Per il completamento del quadro della medesima normativa, la Presidenza italiana UE è stata chiamata a concludere l'esame, secondo il Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003, della proposta di direttiva sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta e la proposta di direttiva sugli standard minimi delle procedure negli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato.

---





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

OGGETTO: Parere sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006, a norma dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

*Parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.*

Repertorio atti n. 7992 dell'11 novembre 2004

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta dell'11 novembre 2004

VISTO l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che "La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni";

VISTO l'articolo 9, comma 2, del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale dispone che "La Conferenza unificata è comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto";

VISTO l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo Unico delle disposizioni concernente la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero", come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, il quale dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, predispone ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento;

VISTO lo schema di documento programmatico relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006, a norma dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 186, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, con nota protocollo n. Di.C.A./10824/IL2.1.11.6 del 20 settembre 2004, il quale è stato inoltrato alle Regioni ed alle Autonomie locali per l'esame ed eventuali osservazioni;

CONSIDERATO che l'argomento in questione è stato posto all'ordine del giorno delle sedute del 14 e del 28 ottobre 2004, ma è stato rinviato, su richiesta delle Regioni e degli Enti locali, per approfondimenti;

*P. Cosi*



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, al fine dell'esame del Documento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, per il 9 novembre 2004 nel corso della quale le Regioni e l'ANCI hanno consegnato due distinti documenti contenenti osservazioni e valutazioni; al riguardo, i rappresentanti del Dipartimento per il coordinamento amministrativo hanno assicurato la disponibilità a venire incontro alle richieste formulate ai fini del miglioramento del documento in parola a condizione che siano garantite l'omogeneità di tutte le parti del testo stesso ed il rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia;

CONSIDERATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e l'ANCI, anche per conto dell'UPI, hanno espresso un parere negativo salvo l'accoglimento delle integrazioni al Documento in esame contenute in distinti documenti (Allegati sub A e sub B) che hanno consegnato, mentre l'UNCEM ha espresso parere favorevole;

CONSIDERATO che il rappresentante del Governo ha dichiarato la disponibilità ad accogliere le proposte formulate, evidenziando, però, che, per il loro integrale accoglimento, occorrerebbe, sia per gli aspetti finanziari che per quelli normativi, una modifica della legislazione vigente in materia;

### **esprime parere negativo**

salvo l'accoglimento delle proposte contenute nei documenti che, allegati sub A e sub B, costituiscono parte integrante del presente atto, sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006 di cui in premessa.

Il Segretario  
Dott. Riccardo Carpino

*Riccardo Carpino*

Il Presidente  
Sen. Prof. Enrico La Loggia

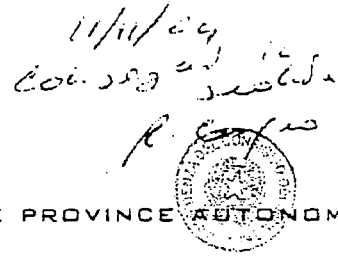
*Enrico La Loggia*

he. *h*



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Allegato A



**SCHEMA DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER IL TRIENNIO 2004 – 2006 RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO, A NORMA DELL'ART.3 DEL D.LGS. 286/98 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI LEGGE 189/2002**

*Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata*

(Pag. 2-12 del Documento Programmatico)

Il documento programmatico per il triennio 2004 – 2006 ha un'importanza notevole per l'orientamento e il sostegno delle politiche migratorie, presupposto ineludibile di una ordinata convivenza civile. L'immigrazione che in Italia come nel resto d'Europa sta cambiando il volto della nostra società, necessita di attenzione e di impegno, in particolare da parte delle istituzioni preposte, su come governare il fenomeno rispetto ai flussi migratori regolari, alla lotta allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, alle risorse sociali e finanziarie, all'associazionismo e al volontariato dei cittadini Italiani e immigrati per le iniziative dirette all'accoglienza, alla tutela e all'integrazione e partecipazione sociale.

La realizzazione degli obiettivi presentati all'interno del terzo documento di programmazione sulla politica dell'immigrazione appare, tuttavia, per diversi motivi - che qui di seguito presenteremo -, compromessa da dati inesatti, imprecisioni e lacune anche rispetto al Testo Unico.

*Per questo motivo vi presentiamo alcuni punti su cui è necessario lavorare in sinergia al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati. Su tale base le Regioni chiedono di integrare opportunamente gli aspetti sotto evidenziati che forniscono indicazioni per la definizione concertata delle politiche dell'immigrazione.*

Il documento risulta articolato principalmente in due parti: una parte descrittiva e una parte prescrittiva.

La parte descrittiva, insufficiente per quanto concerne l'analisi dell'attività svolta nel corso del triennio precedente, non fa menzione alcuna dei successi delle così dette "buone pratiche" e delle criticità di quanto attuato; i dati, non sufficientemente aggiornati, non consentono una lettura organica e esaustiva delle varie componenti dell'immigrazione. La parte prescrittiva del documento manifesta lacune ordinamentali rispetto agli organismi consultivi previsti nel Testo Unico non sostanziandosi in precise indicazioni operative, ovvero azioni come previsto dall'art. 3, comma 2 del D.lgs. n. 286/98.

Nel documento si avvertono nell'insieme degli scompensi tra le diverse sezioni: si rilevano, in alcuni casi, elementi di estremo dettaglio e, in altri, lacune e dati sommari.

Il Documento enfatizza le tematiche inerenti la lotta alla immigrazione clandestina e illegale, mentre le analisi e le indicazioni programmatiche delle politiche di integrazione risultano ridimensionate, anche rispetto al Documento del triennio precedente 2001-2003.

Si tratta di una impostazione che rende il Documento ridondante soprattutto nei primi tre capitoli, nel quale il ruolo e le esperienze avviate dalle Regioni e dalle Autonomie locali risultano sottovalutate, e nel quale non si evidenziano con precisione le azioni e gli interventi che lo Stato si propone di svolgere in materia di immigrazione per il triennio in corso. Inoltre manca una valutazione a posteriori rispetto alle politiche indicate dal Documento di programmazione precedente ed attuate nel periodo 2001-2003.

In relazione al documento programmatico in esame, si evidenziano le seguenti osservazioni:

- 1) a pag. 2 si parla di "equivalenza tra ingresso nel territorio dello Stato e lavoro legale". In proposito si deve tra l'altro osservare che mancano nel rapporto dati precisi sull'andamento

annuale e indicazioni prospettiche su una forma di ingresso nel territorio in vista di stabile residenza prevalente, come forma di ingresso legale, rispetto all'ingresso con contratto di lavoro, ossia l'ingresso per ricongiungimento, un tipo di ingresso che, tra l'altro, pone peculiari problemi sul piano dell'integrazione;

- 2) a pag.2 si parla di attività di formazione nei paesi di origine, e poi a pag.4 e a pag.14 se ne sottolinea l'importanza. Mancano però nel documento dati precisi sull'attività finora svolta in proposito e sui progetti in itinere, così come mancano indicazioni sulle "migliori pratiche". A tal fine preme sottolineare le esperienze/sperimentazioni realizzate dalle regioni nel corso del 2001 - 2003, che potrebbero essere oggetto di orientamento per il prossimo triennio.
- 3) pare inesatta l'indicazione di cui a pag. 2, secondo cui "l'adesione di dieci nuovi paesi all'Unione Europea ha modificato le regole di accesso al mercato del lavoro italiano per un numero rilevante di lavoratori stranieri che fino ad ora erano rientrati nella regolazione degli extracomunitari". Come del resto si ricorda in altra parte del documento (pag.28 e ss.), il governo italiano si è avvalso della facoltà di non applicare le regole sulla libera circolazione dei lavoratori ai cittadini dei paesi di nuova adesione, cosicché ad essi continuano ad applicarsi le regole in materia di extracomunitari. L'inesattezza è rilevante, tra l'altro, perché sempre a pag.2 e poi a pag.4, si parla di un "impatto migratorio" da valutare nel definire gli ulteriori sviluppi della programmazione dei flussi, come se i cittadini dei paesi di nuova adesione sfuggissero a tale programmazione, il che non è; a pag. 4 e poi anche a pag.28 si parla di un monitoraggio dei "flussi di ingresso nel territorio dello Stato dei cittadini dei nuovi dieci paesi membri dell'Unione Europea per motivi di lavoro subordinato"; ma se tali flussi sono soggetti a programmazione, che cosa deve essere propriamente monitorato? Si osserva che nulla si prevede circa il criterio con il quale adottare le scelte per il periodo successivo alla scadenza del primo periodo di moratoria dei nuovi ingressi per lavoro;
- 4) La precedente osservazione dà modo di evidenziare un altro aspetto: per la programmazione dei flussi si dice, come leggiamo a pag. 4, al secondo capoverso, che occorre tenere conto in primo luogo dell'offerta proveniente dal mercato del lavoro nazionale ed europeo, in secondo luogo, dell'offerta proveniente dai paesi comunitari di nuova adesione, in terzo luogo dell'offerta dei lavoratori provenienti dai paesi non comunitari che hanno stipulato accordi con l'Italia che prevedono quote privilegiate di ammissione e, infine, dell'offerta dei lavoratori non comunitari per i cui paesi di origine non sono previste quote preferenziali. A fronte di ciò, ci chiediamo quale è il flusso e la relativa definizione delle quote per gli ingressi dai paesi extra-europei? Si trascurano i dati sugli ingressi dei cittadini provenienti dai paesi extraeuropei (come ad esempio dal Senegal, Ghana, Nigeria ecc.) che registrano un forte tasso di disoccupazione e di natalità oltre che ingressi derivanti dalla pratica della tratta e dello sfruttamento. Riteniamo che bisognerebbe valorizzare quanto indicato nell'art. 21 del Testo Unico sull'immigrazione di cui al D.Lgs.286/98, definendo quindi accordi bilaterali per favorire quote preferenziali direttamente con i paesi di origine, ove più forte è la pressione migratoria e la crescita demografica e ove si rileva un tasso significativo di disoccupazione interna a fronte di una contrazione delle nascite anche nei paesi di nuova adesione o di tassi di disoccupazione più bassi. La concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di quei Paesi da cui è forte la spinta migratoria illegale potrebbe essere uno strumento utile per ridimensionare e contrastare l'immigrazione clandestina e per favorire collaborazioni con i governi di tali paesi. A pag. 31 (capitolo 1) si ha una poco dettagliata formulazione di tale concetto. (Cfr. a pag. 4 ultimo capoverso e pag.5, pag.7). Una simile rigida scansione sembra trascurare quali siano tutt'ora i flussi effettivi e quale debba essere la relativa definizione delle quote dai paesi extra europei;
- 5) a pag. 3 e poi a pag. 36 e ss. laddove si parla di "sbarchi di immigrati clandestini" andrebbero inseriti anche i dati del 2004 (primi otto mesi, come si fa per altri dati) e andrebbe precisato che si tratta degli sbarchi "registrati" (ossia a conoscenza delle autorità competenti);
- 6) a pag. 4 si parla di "promuovere un'attività di rilevazione e di indagini sulle prospettive di fabbisogno lavorativo, sulla capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale e



sulle capacità di integrazione della società italiana". Ma, pur trattandosi di questione che dovrebbe essere centrale in un documento di programmazione, nel documento stesso non si trovano poi indicazioni precise circa i tempi e i modi dell'attività in questione; il documento prevede uno stretto raccordo con le Regioni, ma non indica modalità e sedi;

- 7) a pag.8 si parla di "reingegnerizzare [i] processi di concessione della cittadinanza con l'applicazione di nuove procedure informatiche e la progressiva riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti"; il tema viene poi ripreso a pag.109. Mancano però nel documento dati precisi sulla situazione attuale, in particolare quanto ai tempi. Inoltre il documento non affronta il tema della discrezionalità della concessione, dei relativi criteri e della necessità di individuare a riguardo le migliori pratiche e generalizzarle in modo opportuno;
- 8) Nel fare "il punto sulla presenza straniera in Italia" (pag.9), il documento trascura totalmente il dato costituito dalle presenze irregolari derivanti da ingresso 'clandestino' o, più spesso, da mancato rinnovo del permesso di soggiorno (c'è qualche cenno a proposito del lavoro nero, ad esempio a pag. 34; è tuttavia un dato del 2002). Eppure si tratta di una realtà importante tra l'altro con un specifico impatto sul sistema sanitario cui l'immigrato irregolare comunque in parte accede. Si tratta di un fenomeno per sua natura difficile da monitorare ma anche con l'ausilio delle regioni qualche valutazione a riguardo dovrebbe essere possibile; a tale proposito si richiamano gli **Osservatori regionali** istituiti presso le regioni, che possono concorrere alla definizione di stime, puntuali ed attendibili, sulle quote di irregolari.

Inoltre si dice che "la presenza straniera non è radicalmente diversa da quella del resto dell'Europa". In verità se si confrontano i dati italiani con quelli francesi o tedeschi o britannici più recenti la differenza appare ancora marcata.

## CAPITOLO I

### LE POLITICHE PER IL LAVORO DEGLI STRANIERI E LE LINEE GENERALI PER LA DEFINIZIONE DEI FLUSSI DI INGRESSO NEL TERRITORIO ITALIANO (pag.13-35)

**Manca nel documento ogni indicazione seppur sommaria sulle previsioni ufficiali qualitative e quantitative che dovrebbero fungere da quadro di riferimento per i prossimi decreti annuali di programmazione flussi. Sembra che, dopo approssimativa critica delle stime disponibili sul fabbisogno di nuovi lavoratori stranieri, si voglia sfuggire alla responsabilità di proporre una stima ufficiale ragionevole. Non c'è chiarezza sulla vera o presunta concorrenzialità dei lavoratori stranieri rispetto al mercato del lavoro italiano. Si propongono infatti a riguardo dati parziali interessanti, non criticamente elaborati in un contesto significativo e propositivo.**

A pag 13 si parla dell'integrazione dello Sportello Unico in un sistema "informativo più ampio" citando anche INPS, INAIL e SIL; Non viene citato il SILES Sistema Informativo Lavoratori Stagionali Extracomunitari. Servizio telematico per la gestione e il monitoraggio della programmazione flussi d'ingresso regolare per il lavoro stagionale in Italia. E' da intendersi assorbito nel Sistema informativo più ampio? Non si hanno dati sul suo funzionamento.

A pag.16 si parla delle indicazioni regionali sul 'monitoraggio' del fabbisogno lavorativo da presentare entro il 30 novembre di ciascun anno. Considerato che i decreti annuali secondo la legge debbono essere adottati entro il 30 novembre dell'anno precedente quello di riferimento (art. 3, comma 4-ter del D. lgs 286/98), forse sarebbe opportuno indicare nel documento, ferma restando la scadenza formale del 30 novembre, l'esigenza, data l'importanza del dato, che, se possibile, le indicazioni regionali **pervengano prima del 30 novembre**. Inoltre, pare riduttivo parlare di indicazioni regionali sul monitoraggio del fabbisogno lavorativo quando la legge parla di "indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto



sociale e produttivo" (art.21, comma 4-ter del t.u.). Nel documento, poi, non si dice nulla sulle indicazioni regionali finora eventualmente pervenute.

Si vedrebbe utile, una maggiore apertura del documento programmatico al ruolo delle Regioni, tenuto conto dell'attività già in corso e degli strumenti attivati a livello locale di conoscenza, analisi e monitoraggio (Reti territoriali e Osservatori) degli ingressi per lavoro e di rilevazione dei fabbisogni, in relazione alla capacità di assorbimento sociale dei territori interessati.

Sempre a pag 16 , con riferimento alla *rilevazione molteplice del fabbisogno – punto a)* , vengono citati i diversi canali di rilevazione regionale. Sarebbe auspicabile che il documento definisse delle linee per coordinare tale rilevazione regionale tra le amministrazioni regionali e gli uffici ministeriali

Analogamente, anche sull'attuazione dell'art. 23 sui titoli di prelievo – più volte citato nel documento programmatico – è auspicata maggiore **concretezza su strumenti, modalità e tempi** per la valorizzazione delle esperienze pilota condotte in ambito regionale in materia di incontro domanda/offerta di lavoro, formazione e selezione all'estero, accompagnamento lavorativo e sociale dai Paesi di origine ai contesti di inserimento.

**Il Documento non salvaguarda le competenze speciali delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome in materia di lavoro.**

In particolare si evidenzia quanto segue:

A pag.13 e ss. il documento indica il ruolo dello sportello per le domande di ingresso in Italia per lavoro iniziale, ma non affronta la rilevante questione degli stranieri già presenti a titolo di ricongiungimento o in possesso di contratto di lavoro, che intendono attivare un nuovo contratto di lavoro. In generale nel documento il tema del 'percorso lavorativo dello straniero' viene trascurato, concentrando l'attenzione solo sul 'primo' rapporto di lavoro.

Si evidenzia inoltre il tema del **rinnovo** dei permessi di soggiorno , anche per coloro che proseguono l'attività lavorativa con lo stesso datore di lavoro , con riferimento ai soggetti istituzionali coinvolti nel rilascio del permesso stesso.

Di seguito si riportano alcune osservazioni analitiche:

1) A pag.16, indicando i settori di riferimento per i lavoratori stranieri, si individuano due ambiti, ossia quello dei lavoratori 'altamente qualificati' e quello dei lavoratori operanti nelle professioni a qualificazione e remunerazione ridotta', trascurando il fatto che, per qualificazione e personale, anche in relazione alle esigenze del mercato, i lavoratori stranieri si posizionano sempre più anche nella fascia media del mercato del lavoro (commesse nella grande distribuzione, operai in settori 'ordinari' ecc.);

2) A pag.16 si parla della possibilità che per gli stranieri beneficiari della recente regolarizzazione cessi l'originario rapporto di lavoro. Manca però nel documento ogni indicazione circa quanti di loro si sono già visti negare il rinnovo del permesso per mancanza di un rapporto di lavoro dipendente: si parla di circa 700.000 lavoratori stranieri presenti sul mercato del lavoro per effetto della recente regolarizzazione ma, considerati i rimpatri volontari e i mancati rinnovi, il dato dovrebbe essere decisamente ridimensionato. Inoltre , in termini di prospettive , non viene fatto riferimento ai servizi da attivare per supportare l'inserimento lavorativo di queste persone (e quindi il tema dei servizi al lavoro ex lege 30/2003 che va verso la flessibilizzazione del Mercato del lavoro è della forme contrattuali) durante i sei mesi in cui possono cercare una nuova occupazione (da collegarsi anche al cap. 4 "Le politiche di integrazione")

3) A pag.17 si dice che le stime disponibili tendono "a sottostimare la domanda di lavoro stagionale e a sopravvalutare quella di lavoro non stagionale". Non si dice però nel documento su che cosa si fondi una tale perentoria affermazione. In generale nel documento vi è la preoccupazione di non sovrastimare la domanda strutturale di lavoratori immigrati nei prossimi anni. Si dice, ad esempio, a pag.23, che vi è "un obbligo di prudenza nel valutare" per "l'aleatorietà delle previsioni demografiche ed economiche [che] potrebbe spingere a sopravvalutare i fabbisogni". Sul piano tecnico si deve osservare a riguardo che l'aleatorietà in questione comporta per sua natura un rischio di sottovalutazione pari a quello di sopravvalutazione (salvo assumere a priori uno scenario di 'decadenza' socioeconomica del paese);



4) A pag.22-23 vi è un riferimento al fabbisogno di medici che appare oscuro perché si parla di carenze ad esempio nel settore degli anestesisti, dell'opportunità a riguardo di una politica di ingressi selettivi che però la legge esclude perché "l'ingresso di professionalità mediche avviene attraverso la quota indistinta riservata al lavoro autonomo". Si è indotti a pensare che sia rilevante la figura del medico anestesista lavoratore autonomo il che non può essere;

5) A pag.22 si propone una previsione Istat sull'andamento della popolazione italiana in età lavorativa fino al 2010: andrebbe precisato se ed eventualmente come, tale stima tenga conto dell'immigrazione nel periodo di riferimento;

6) A pag. 26-27-28 si propongono dati parziali rispetto a precedenti decreti senza una loro operativa utilizzazione per la programmazione futura come previsto dall'art.3 e dall'art.21 del Testo Unico.

7) Come ricorda il documento (pag.31) una delle innovazioni introdotte dalla legge n.189 a proposito della programmazione flussi è stata la previsione di quote di ingresso riservate ai lavoratori stranieri di origine italiana. Nel documento si dice che le quote riservate previste "sono state utilizzare finora soltanto in minima parte". Manca nel documento la pur minima riflessione sul perché dello scarso successo dell'innovazione; a pag.78 appare strana la terminologia "rientro degli stranieri di origine italiana" trattandosi per lo più di persone che non hanno mai avuto la cittadinanza italiana e non hanno mai soggiornato nel nostro paese. Manca inoltre il necessario collegamento con la questione delle 'quote privilegiate', né si indicano i rimedi per prospettive future;

8) a pag 33 all'interno del paragrafo sugli accordi bilaterali in materia di lavoro non si prevede la possibilità di implementare la selezione attraverso gli strumenti informativi che peraltro risultano coerenti sia con lo sviluppo di "apposite liste" all'interno del diritto di prelazione che con lo sviluppo dei servizi della Borsa Continua del Lavoro e ai nodi regionali che comporanno la Borsa nazionale

9) Nel paragrafo dedicato all'imprenditoria immigrata (pag.34), non si tiene conto adeguatamente del fatto che ai sensi dell'art.6 del t.u. non vi è una forte correlazione tra permesso di lavoro per lavoro autonomo e imprenditoria immigrata dal momento che chi ha un permesso per lavoro subordinato o per motivi familiari può dedicarsi e sovente sceglie di dedicarsi al lavoro autonomo. Manca, tra l'altro, nel documento ogni indicazione su quanti dei beneficiari della recente regolarizzazione hanno scelto il lavoro autonomo.

## CAPITOLO II

### LE POLITICHE DI PREVENZIONE E DI CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE E GLI STRANIERI NEL SISTEMA GIUDIZIARIO (pag.13-35)

In merito alle iniziative per il controllo del territorio, delle coste e delle frontiere (cfr. pag.42), si tace sulla istituzione della specialità della polizia di frontiera e dell'immigrazione, funzionale all'assolvimento dei compiti amministrativi di pubblica sicurezza che richiedono competenze peculiari oltre che una formazione e conoscenza specifica; ad esempio, oggi, senza il vincolo della specialità si rischia di perdere, vanificando il know-how acquisito e le risorse impiegate, gli operatori delle questure formati sul tema della mediazione, che collaborano inoltre alla realizzazione dei progetti per l'inserimento dei mediatori culturali negli uffici stranieri delle questure.

A pag. 48-49 si menziona l'allestimento di nuovi CTP; a quest'ultimo riguardo, si rileva la mancanza di informazione sulle strutture ed un necessario parere delle Regioni e delle Autonomie locali.

A pag. 59 si sottolinea che il numero dei detenuti stranieri è andato "progressivamente aumentando". A parte la ridondanza del 'progressivamente' andrebbe rilevato che, come del resto emerge dalla tabella proposta, il numero dei detenuti stranieri è cresciuto parallelamente al numero dei detenuti in genere mentre la percentuale dei detenuti stranieri sul totale è stabile dal 2000;



A pag. 60 non emerge se vi siano e quali eventualmente siano le peculiarità del lavoro in carcere degli stranieri rispetto a quello degli italiani; a pag.62 mancano dati sul lavoro fuori dal carcere dei detenuti stranieri;

Sempre a pag. 60 in merito agli *aspetti del trattamento dei detenuti stranieri*, si rileva che manca la definizione di azioni operative programmatiche articolate: si riscontra infatti, a tale riguardo, una programmazione generica. Inoltre non si fa riferimento al tema della salute e del disagio psichico vissuto dal carcerato, né sono citate esperienze regionali qualificanti, sotto il profilo di una progettualità volta ad intervenire proprio su tali questioni.

A pag. 61 si parla di una necessità di attenta riflessione circa l'ingresso del mediatore culturale nelle carceri "per non turbare gli equilibri esistenti", ciò in violazione di quanto regolamentato dall'art. 35 DPR n. 230/2000. A tal fine, il documento deve opportunamente precisare le linee generali riguardo alle funzioni e ai ruoli svolti dal mediatore linguistico culturale nei vari ambiti. Si veda, a questo proposito, quanto specificato sul tema della mediazione nel capitolo 4 del presente documento.

### **CAPITOLO III**

#### **LE AZIONI E GLI INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (pag. 70-89)**

Nell'ambito degli obiettivi riguardanti l'azione a livello internazionale, fatte salve le competenze statali in materia di politica estera, si vedrebbe utile ed efficace il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali, titolari delle politiche di accoglienza, nello sviluppo delle politiche europee di integrazione, mediante trasferimento e scambio di informazioni, strumenti, soluzioni operative; buone prassi di integrazione degli immigrati nell'Europa allargata. I diversi temi trattati presentano un quadro generale su quanto realizzato nei vari settori; tuttavia non sono fornite indicazioni puntuali sulle modalità di intervento e rimedio futuro.

Per quanto riguarda le azioni dell'Italia a livello bilaterale con i Paesi di origine e transito, in particolare, si rileva un'attenzione rispetto alle azioni volte a contrastare l'immigrazione illegale sulla base degli accordi stipulati, alcuni dei quali ancora non operativi (es. Tunisia); a tal fine si fa riferimento a quanto specificato nella prima sezione delle osservazioni riportate (al punto 4) nel presente documento e si chiede che siano individuati "interventi concreti e proporzionali all'emergenza in atto", promuovendo e sostenendo adeguatamente lo strumento degli accordi bilaterali a favore dell'Africa che è l'area che necessita di maggiore attenzione, anche rispetto alle situazioni drammatiche legate alle forme di sfruttamento e di nuove schiavitù. (si veda anche punto 7 pag. 5)

### **CAPITOLO IV**

#### **LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE (pag. 90-114)**

**Il capitolo sulle politiche di integrazione appare debole nel suo impianto strategico, deficitario rispetto ad una serie di questioni fondamentali che non vengono minimamente affrontate, e piuttosto carente per quanto attiene le tematiche sviluppate, nonché evidentemente disgiunto da un ragionamento complessivo che comprenda politiche dei flussi e politiche di integrazione.**

Dal punto di vista strategico, si rileva un approccio alle politiche di integrazione di basso profilo, che motiva interventi di integrazione esclusivamente connessi all'ultimo processo di regolarizzazione svolto.





In questo senso l'integrazione sembra essere un atto conseguente ad un processo sociale già dato, piuttosto che l'obiettivo strategico prioritario dei prossimi tre anni.

Il paragrafo dedicato ai Consigli Territoriali per l'immigrazione (pag.91) non presenta un bilancio articolato dell'attività svolta e non indica le strutture opportune e la necessaria implementazione del personale a supporto delle attribuzioni di competenza. Le Regioni, unanimemente, già in sede di discussione tecnica e politica sui Regolamenti applicativi della L. 189/2002 (settembre-dicembre 2003), sulla base della prassi di questi anni, hanno espresso la valutazione che questi organismi hanno la capacità di esercitare un efficace ruolo solo se strettamente connessi alla realtà Istituzionale locale. Pertanto si ribadisce l'opportunità, stante il mantenimento del ruolo già assegnato al prefetto di istituire il Consiglio e assicurarne il funzionamento, di prendere a considerazione lo svolgimento da parte delle Province di un ruolo di coordinamento dei Consigli medesimi.

Il testo non affronta minimamente il tema della governance, del rapporto tra Stato, Regione ed Enti Locali in materia di politiche di integrazione ed il ruolo che si intende assegnare alle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato. Nondimeno, il documento non fa riferimento alle attività svolte da altri organismi di raccordo tra Stato e Regioni, definiti dal Testo Unico, quali la Consulta Nazionale Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per i problemi degli stranieri e delle loro famiglie (art.42), la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (art.46) e l'Organismo nazionale di coordinamento istituito presso il CNEL ( art.42).

Si condivide la necessità e l'urgenza del collegamento strutturato tra Amministrazioni e Organismi che si occupano di immigrazione nell'ambito delle diverse funzioni e competenze, anche al fine di evitare problemi interpretativi dovuti allo scarso coordinamento (per esempio tra Questure e Aziende Sanitarie nel campo delle causali per il riconoscimento o meno dell'assistenza sanitaria e delle modalità di copertura). Il tema del coordinamento andrebbe maggiormente sottolineato anche in tema di iniziative a favore dei minori stranieri non accompagnati, tenendo conto delle osservazioni e proposte emerse in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, che rilevano, non solo l'insufficiente riconoscimento da parte dell'Amministrazione centrale delle responsabilità degli Enti Locali nella gestione del fenomeno, ma anche la mancanza di adeguati raccordi interistituzionali laddove sarebbe invece fondamentale, alla luce dell'interesse del minore, il puntuale coordinamento tra i compiti delle Amministrazioni preposte. **Tanto per esemplificare, negli ultimi anni si è rafforzato il distacco tra l'intervento del Comitato per i minori stranieri, privo di un rappresentante delle regioni, e l'attività affidata ai Comuni, aggravata da una carenza di governo a livello centrale (assenza di procedure omogenee per la presa in carico dei casi, mancanza di raccordi interistituzionali, totale assenza di risorse specifiche a fronte di costi di rilevante entità sostenuti totalmente dai Comuni interessati, difficoltà operative per il rimpatrio assistito).** Perciò è necessario ed urgente, come previsto dal Documento congiunto ANCI-Regioni sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che il Governo adotti un documento di modifica del DPCM n.535 del 9/12/99 (regolamento Comitato minori) al fine di :

- individuare la questione dei minori stranieri non accompagnati quale priorità nell'ambito delle politiche dello Stato per la tutela dei diritti e della salute dei minori e delle politiche migratorie
- prevedere l'inserimento di almeno tre rappresentanti delle Regioni nel Comitato minori stranieri
- definire le competenze delle amministrazioni centrali e quelle locali ed il loro raccordo
- monitorare annualmente la spesa per gli interventi
- individuare le risorse specifiche nel Fondo nazionale per le politiche sociali
- effettuare il rimpatrio assistito in presenza di un progetto nel paese di provenienza del minore che tenga conto delle risorse e delle opportunità che quel paese ha o può sviluppare, con un preciso raccordo con le istituzioni straniere, con le nostre sedi diplomatiche, con le associazioni internazionali.



L'impianto tecnico del Documento non affronta adeguatamente le seguenti tematiche:

1- le politiche di integrazione e comunicazione interculturale perché le politiche di integrazione non possono essere riconducibili ai soli interventi e servizi materiali, bensì devono prefiggersi di operare anche sul piano simbolico, secondo una logica preventiva e promozionale, allo scopo di rimuovere i pregiudizi e gli stereotipi che sono alla base delle discriminazioni e che ostacolano il dialogo e la conoscenza reciproca fra le persone. Su queste tematiche non viene spesa una parola.

2-La totale carenza di un discorso sulla dimensione di genere, ovvero di una analisi trasversale sull'insieme del Documento, che metta al centro delle politiche di integrazione i bisogni e le aspettative delle donne straniere, e dunque la necessità di realizzare azioni integrate che tengano conto delle condizioni di maggiore difficoltà a cui tendenzialmente sono sottoposte le donne immigrate, nella logica di supportare e facilitare percorsi migratori connotati da elementi di emancipazione sociale, lavorativa e culturale.

**3- Il tema della partecipazione e del protagonismo dei cittadini stranieri nella definizione delle politiche pubbliche, con particolare attenzione all'obiettivo della attribuzione del voto locale ai residenti stranieri così come indicato dalla Convenzione di Strasburgo del 1992. In questo senso, rileviamo che, rispetto al Documento triennale precedente 2001-2004, questa tematica è stata letteralmente rimossa.**

A fronte di un vivace dibattito politico, e di una fortissima spinta degli Enti Locali (di ogni orientamento politico) nel costituire forme strutturate di coinvolgimento e di rappresentanza politica dei cittadini stranieri (Consulte elettive, Consiglieri aggiunti, Forum delle associazioni, modifiche statutarie ai Comuni, ecc..), Il Documento politico non esprime alcuna linea ed azione di intervento.

4- Il fenomeno crescente del lavoro di accudimento delle assistenti familiari, che rappresenta una variabile significativa del più recente processo migratorio, ed impone di prevenire con sollecitudine alla soluzione delle molteplici e nuove problematiche aperte, affinché la scelta di tante famiglie e lavoratrici straniere si esprima in un contesto di legalità, quale condizione per attivare strategie di sostegno, di collegamento e di opportunità di relazione con la rete dei servizi pubblici.

Il Documento programmatico non esprime alcuna indicazione sull'informazione, orientamento, formazione, incontro tra domanda ed offerta, agevolazioni fiscali per le famiglie datrici di lavoro e canali di accesso più veloci e svincolati dalla programmazione dei flussi.

5- Manca poi la definizione di categorie professionali specifiche, ovvero la certificazione sostanziale delle competenze, necessarie perché si possa configurare un rapporto di lavoro secondo i criteri contemplati dalla normativa: a tale proposito si rileva che i datori di lavoro sono spesso costretti ad assegnare al nuovo lavoratore una categoria professionale che non rispecchia la professione realmente svolta. A pag. 96 nella sezione life learning, in riferimento all'offerta formativa ed orientativa rivolta agli adulti, non viene, infatti, menzionato il tema dell'accertamento di professionalità che consente ai lavoratori che hanno acquisito abilità in ambito lavorativo il riconoscimento della certificazione formale. Dunque, nulla si dice sulle modalità per promuovere il sistema nazionale di certificazione delle competenze, a scapito di risorse umane che potrebbero essere meglio utilizzate.

In particolare, si osserva quanto segue:

A pag.90 e poi a pag. 97 si sottolinea la rilevanza della "certificazione delle competenze linguistiche" (conoscenza della lingua italiana da parte degli stranieri) e la si propone come un fenomeno in atto: non sono però offerti dati in proposito;

A pag.92 si parla dei consigli territoriali ma non si propongono dati indicativi del loro effettivo funzionamento, ad esempio dell'effettivo coinvolgimento in essi delle regioni;



A pag.95 andrebbero formalmente separati il tema dell'obbligo scolastico per i figli di genitori non in possesso di permesso di soggiorno e il tema dell'inserimento in classi scolastiche corrispondenti all'età anagrafica;

A pag.93 si parla di "alunni e studenti stranieri in scuole e università italiane", ma poi manca ogni specifico riferimento alle università e sono omesse indicazioni in merito all'inserimento degli studenti e alle prospettive per il loro futuro;

A pag.100, a proposito della salute degli stranieri si accenna appena al fatto che "tra i 25.000 bambini nati da almeno un genitore straniero sono più frequenti la prematurità, il basso peso alla nascita, la mortalità neonatale". Nell'insieme questa parrebbe essere la principale 'peculiarità' sanitaria degli stranieri ma il documento non dedica ad essa attenzione, trascurando inoltre i dati relativi all'interruzione della gravidanza che riguardano in misura superiore le donne straniere senza indicare risoluzioni in termini di interventi. Perciò è necessario e urgente:

- definire percorsi programmatici coniugati con azioni specifiche
- considerare che un servizio pubblico non deve generare discriminazioni
- conoscere la realtà, il contesto, i bisogni degli utenti
- individuare i punti critici dell'organizzazione
- avere coscienza delle difficoltà degli operatori e, quindi, rispondere ai loro bisogni
- migliorare la comunicazione per rendere efficace il servizio
- promuovere la formazione interculturale degli operatori
- valorizzare ed utilizzare la professionalità degli stranieri
- promuovere il lavoro multidisciplinare ed il lavoro di rete tra aziende, con attori istituzionali, volontariato, associazionismo, privato sociale, ecc.
- istituire uno specifico tavolo di collegamento con le Regioni e le Province autonome per una condivisione di percorsi normativi e per uno scambio di esperienze positive

A pag. 104 a proposito delle politiche abitative si nota l'assoluta mancanza di dati sull'accesso all'edilizia pubblica e privata;

**Il documento tratta in generale della funzione del mediatore linguistico culturale (pag.114) e a questo proposito è necessario ed urgente:**

- **disciplinare con legge i profili professionali dei mediatori culturali, il loro percorso formativo ed il titolo specialistico.**
- **omogeneizzare tra le Regioni i percorsi formativi dei mediatori culturali che, preferibilmente, dovrebbero essere stranieri con esperienza personale di immigrazione ed una congrua permanenza in Italia.**
- **prevedere modelli formativi di almeno 600 ore (a questo proposito esiste un indirizzo chiaro da parte del CNEL che prevede un modulo di base di 500 ore ed una formazione settoriale di 100 ore) basati su una formazione di base, associata ad una formazione specialistica e permanente, prevedendo una formazione anche degli operatori italiani delle Istituzioni in cui i mediatori andranno ad operare**
- **non privilegiare l'iniziativa di alcune Università italiane che hanno aperto un corso di laurea in Mediazione culturale, in quanto molti immigrati non riescono a farsi convalidare e riconoscere i titoli di studio conseguiti nei paesi di origine**
- **incentivare l'utilizzo dei mediatori da parte degli Enti che gestiscono concretamente i processi di integrazione e che si fanno carico dell'utilizzo di tali figure (si vedano le osservazioni di pag. 5)**
- **reperire le necessarie risorse perché il processo sopra illustrato si realizzi inoltre manca nel documento ogni indicazione circa la carta di soggiorno: sul numero delle carte rilasciate negli ultimi anni, sulle prospettive future a riguardo. Diventa imprescindibile ottemperare alla direttiva europea in materia (che riporta a 5 gli anni di soggiorno richiesti per l'ottenimento) ecc. Eppure la carta di soggiorno è un**



**aspetto centrale delle politiche di integrazione e conseguentemente della programmazione regionale ;**

Manca nel documento ogni considerazione circa il problema dei tempi lunghi di rinnovo dei permessi di soggiorno e le azioni per superarlo allo stato della normativa (è strano ad esempio che si parli di una reingegnerizzazione delle procedure per la concessione della cittadinanza [pag.107] e non a proposito del rinnovo del permesso di soggiorno);

Manca nel documento ogni indicazione a proposito del settore degli interventi e servizi sociali pur estremamente importate per l'integrazione della popolazione immigrata.

## **CAPITOLO V**

### **RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (pag. 115-117)**

Nel capitolo mancano vere linee programmatiche future: è più un riepilogo di provvedimenti presi e un richiamo a disposizioni di legge, senza impegni volti a garantire continuità ed estensione della rete di servizi nata con il Programma Nazionale Asilo e altre iniziative locali.

Il problema centrale non è solo quello di "sveltire le pratiche" ma anche quello di garantire l'effettività del diritto di protezione.

La Convenzione di Ginevra del 1951 definisce giuridicamente chi è il Rifugiato, che diritti ha e quali sono gli obblighi dello Stato nei suoi confronti. In Italia è divenuta esecutiva con la Legge n.722/1954. Anche se al richiedente asilo viene rilasciato un permesso di soggiorno, tale permesso concede il diritto a permanere sul territorio nazionale, il diritto all'assistenza sanitaria ed il diritto all'istruzione scolastica per eventuali minori, ma non il Diritto al Lavoro. In considerazione che l'accoglienza di queste persone viene garantita dallo Stato con un contributo una tantum di Euro 800,00 erogato dalla Prefettura competente normalmente dopo 2 o 3 mesi dall'ingresso in Italia, *che le strutture di accoglienza istituite con il Piano Nazionale Asilo sono insufficienti al fabbisogno*, che il parametro del costo pro-capite giornaliero risulta largamente inattuale e inadeguato; che la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato impiega mediamente un anno e mezzo per la convocazione del richiedente asilo e che sono pochissime le domande accolte, è fin troppo chiaro come il cittadino straniero interessato possa uscire facilmente da un percorso di legalità..

**Considerato inoltre che le regioni hanno competenze in materia sotto il profilo degli interventi sociali e dell'assistenza è necessario ed urgente:**

- **Approvare una legge organica sul diritto d'asilo**
- **Monitorare costantemente il fenomeno, dandone opportuna comunicazione agli Enti pubblici a vario titolo competenti nel processo di protezione ed accompagnamento del richiedente asilo**
- **Ripensare al DINIEGO all'asilo aggiornandone i criteri**
- **Prevedere adeguate risorse per il sostegno alle politiche di integrazione delle Regioni e degli Enti Locali**
- **Superare la logica dell'assistenzialismo a favore di una politica di integrazione sociale consapevole della presenza di nuovi cittadini bisognosi di protezione, dignità, sicurezza**
- **Considerare che, visti i tempi del riconoscimento dello status di rifugiato, la seconda accoglienza è il problema più rilevante da affrontare oggi.**

Infine il Documento tace sul tema delle risorse da impegnare, in particolare sull'equilibrio tra risorse per il contrasto alla clandestinità e risorse per l'integrazione sociale.



**Contemporaneamente il disegno di legge sulla Finanziaria 2005 prevede una riduzione al Fondo nazionale per le politiche sociali di oltre il 25%, e su questo si è già espressa all'unanimità dando un giudizio preoccupato e non favorevole la Conferenza Unificata nello scorso ottobre.**

Le osservazioni sopra riportate evidenziano la disomogeneità del documento con conseguente difficoltà da parte delle Regioni di procedere ad una programmazione organica e unitaria, con il rischio di vanificare gli obiettivi generali indicati nel documento di programmazione.

**In considerazione di quanto sopra espresso si ritiene che il documento debba essere necessariamente modificato e integrato, superando le lacune evidenziate, sia rispetto agli elementi descrittivi che prescrittivi, coerentemente con quanto previsto dall'art. 3 D.lgs. 286/98.**

Roma, 11 novembre 2004

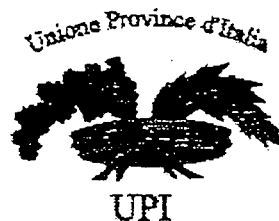


Allegato B

11/11/04  
consegna



ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI



## CONFERENZA UNIFICATA 11 novembre 2004

Punto 2) all'ordine del giorno

### **DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO PER GLI ANNI 2004-2006, A NORMA DELL'ARTICOLO 3, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998, N. 286, COSI' COME MODIFICATO DALLA LEGGE 30 LUGLIO 2002, N. 189**

#### **PREMESSA**

Il Documento intende rappresentare una panoramica a tutto campo sulla programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2004 - 2006, soffermandosi nel dettaglio sulle politiche per il lavoro e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso; sulle politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e in relazione alla presenza degli stranieri nel sistema giudiziario; sulle azioni e gli interventi a livello internazionale; sulle politiche di integrazione e sui richiedenti asilo e rifugiati.

ANCI e UPI ritengono doverose alcune **considerazioni introduttive**:

- il confronto istituzionale sul Documento è stato caratterizzato da una gestione in "emergenza": lo scarsissimo tempo a disposizione per esprimere un parere ha costretto Regioni e Autonomie Locali a chiedere due volte il rinvio della discussione in Conferenza unificata, così da poter dar luogo ad una riflessione attenta e ponderata. Questo elemento non depone favorevolmente verso un testo i cui contenuti dovrebbero rappresentare il principale punto di riferimento della politica migratoria in Italia, e che quindi dovrebbe tenere in massima considerazione il parere di soggetti istituzionali, quali i Comuni, chiamati a sostenere e favorire la concreta attuazione di molte di tali politiche sul territorio. Il rischio è, come purtroppo spesso accade quando si tratta di fenomeno

- migratorio, che le scelte di "governance" debbano sempre cedere il passo a considerazioni di carattere emergenziale;
- è ormai opinione ampiamente condivisa che l'immigrazione rappresenti ben più di un fenomeno di natura esclusivamente economica e/o di ordine pubblico, e che lo stesso abbia assunto ormai carattere strutturale: in questo contesto, assumono rilevanza primaria gli interventi volti a favorire l'integrazione sociale, lavorativa, abitativa, ma anche i processi di partecipazione culturale e civica. In questo senso si è espresso recentemente anche l'esecutivo, con l'autorevole voce del Ministro dell'Interno. Lo spazio, la qualità e la concretezza degli strumenti che il documento mette in campo per sostenere e promuovere tali interventi non appaiono spesso all'altezza delle sfide che il fenomeno pone al paese; <sup>4</sup>
  - il documento, salvo rarissime eccezioni, non rende conto di obiettivi e strumenti messi in campo con il precedente Documento di programmazione per gli anni 2001 - 2003. Allo stesso modo risultano scarsissimi i riferimenti alle numerose buone pratiche espresse dai territori, che con le questioni più complesse dell'integrazione dei cittadini stranieri si confrontano quotidianamente da anni. Questo approccio non appare efficace per favorire un processo caratterizzato da tempi lunghi, comunque non affrontabile in un'ottica di legislatura.

## VALUTAZIONI

### **1. Politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano.**

ANCI e UPI apprezzano la linea di indirizzo in base alla quale "la programmazione dei flussi d'ingresso deve svilupparsi in maniera coerente con la capacità di accoglienza e di inserimento nella società italiana, non solo nel mercato del lavoro ma anche nelle comunità locali, in un quadro di compatibilità con le condizioni alloggiative e dei servizi sociali". Si rileva tuttavia che tale indicazione non viene ripresa nel testo attraverso iniziative concrete: l'auspicio è che essa venga interpretata nel senso di sostenere la capacità di accoglienza e integrazione dei servizi sociali del territorio e non, come sembrerebbe ad una lettura complessiva del documento, in senso restrittivo.

La politica adottata appare in parziale contraddizione con l'analisi del mercato del lavoro che il documento stesso fornisce. Se infatti da un lato si prospetta con puntualità una crescente domanda di manodopera, a questa seguono scelte univocamente restrittive rispetto all'ingresso regolare, asserendo che "gran parte della domanda di manodopera dei prossimi due anni verrà colmata con l'ingresso nella forza lavoro occupata di persone già residenti in Italia" [pg. 23]. Il passaggio appare poco chiaro e non in relazione con dati specifici in materia.

La legislazione vigente ha comportato la riduzione della durata dei permessi di soggiorno, il moltiplicarsi delle procedure, l'allungarsi dei tempi di conclusione delle pratiche, la cui complessità rischia di mettere in discussione, anche per lunghi periodi, la fruizione di diritti fondamentali. In questo quadro, appare urgente la predisposizione di misure che consentano uno snellimento delle procedure di rilascio



e rinnovo dei permessi di soggiorno, rispetto alle quali il Documento non avanza alcuna proposta.

In particolare, inoltre, non si riscontrano proposte di intervento che favoriscano l'indispensabile stabilizzazione della posizione di quanti, presenti regolarmente sul territorio e inseriti da tempo nel mondo del lavoro, soffrono delle difficoltà legate alla crescente flessibilizzazione che caratterizza i rapporti di impiego nel suo complesso, e quindi anche di quelli riguardanti i cittadini stranieri. Sull'andamento dei rilasci della carta di soggiorno che rappresenta, potenzialmente, uno strumento per la stabilizzazione già previsto dall'ordinamento, non vengono forniti dati né linee strategiche finalizzate a facilitarne l'accesso.

Si ritiene inoltre necessario, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto in settori ad alta personalizzazione del rapporto di lavoro (piccola impresa, collaborazione domestica, etc.), affiancare allo strumento ordinario dei contratti di soggiorno la previsione di una quota di ingressi per ricerca di lavoro. È evidente infatti che, qualora non venissero attivati canali alternativi, la rilevantissima domanda e offerta di lavoro in questo settore continuerebbero ad incontrarsi sul terreno dell'illegalità (il documento riferisce di 340.000 collaboratrici familiari e di cura della persona che hanno usufruito della recente regolarizzazione), con conseguenze sul piano del trattamento contrattuale delle lavoratrici straniere ma anche della qualità e certificabilità dei servizi offerti alle famiglie.

Con riferimento, in particolare, alle politiche del lavoro, si deve adeguatamente ribadire e tenere conto del ruolo svolto dalle Province che, nella materia di che trattasi, non si risolve unicamente in una forma di raccordo regionale sufficientemente generica.

A questo riguardo, è da valutare con favore la volontà di promuovere attività di rilevazione e indagine sul fabbisogno lavorativo, sulle capacità di assorbimento del mercato del lavoro e di integrazione, basandosi su un più stretto raccordo con Regioni, enti locali e associazioni di categoria. Tuttavia tale indicazione, presente nel "riepilogo delle principali azioni programmate" [pag. 4], non viene ripresa nel testo del Documento. Si ritiene che la predisposizione di sedi *ad hoc* per la rilevazione del bisogno a carattere locale anche attraverso misure innovative sia indispensabile, soprattutto in settori di forte rilievo sociale nell'ambito delle politiche di sostegno alla famiglia, come l'assistenza domestica e la cura alla persona.

## **2. Le politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e gli stranieri nel sistema giudiziario**

Non viene data sufficiente rilevanza al ruolo che la semplificazione dei processi di ingresso e permanenza regolare può avere nella prevenzione dell'immigrazione clandestina e nella lotta alla criminalità organizzata. Ciò vale, ad esempio, rispetto all'esiguità del tempo a disposizione concesso, in caso di interruzione del rapporto di lavoro, per un nuovo inserimento lavorativo. La regolarizzazione, il cui esito è andato al di là di ogni aspettativa, pare rappresentare precisamente questa istanza: la volontà degli stranieri di essere presenti in condizioni di regolarità, e dei datori di lavoro di definire il rapporto di lavoro in maniera trasparente.

Preoccupa in particolare la situazione dei cosiddetti *overstayers*, divenuti cioè irregolari a seguito di un ingresso/permanenza regolare, rispetto ai quali il documento riconosce la rilevanza in termini quantitativi sul totale delle presenze





irregolari, ma si ferma di fronte all'assenza di stime attendibili, non definendo possibili strategie di elaborazione di dati e di intervento.

Infine, l'ANCI considera indispensabile e vincolante l'indicazione per cui nuove strutture di trattenimento (Centri di permanenza temporanea e assistenza) potranno essere realizzate solo "previe intese con le Amministrazioni locali" [pag. 47].

### **3. Le azioni e gli interventi a livello internazionale**

Si valuta con favore l'indicazione volta a considerare l'attività di cooperazione internazionale nei Paesi d'origine dei flussi migratori come strumento strategico di gestione ordinata degli stessi e, in questo quadro, il particolare riferimento al sostegno di interventi innovativi e sperimentali di cooperazione decentrata, quali quelli rivolti alla valorizzazione delle rimesse. Tuttavia, le recenti determinazioni a riguardo in sede di definizione della legge finanziaria destano preoccupazione in merito alla messa a disposizione di risorse e strumenti per dare concreta attuazione a queste indicazioni di principio.

### **4. Le politiche di integrazione**

Il documento, pur enunciando alcune priorità di azione anche condivisibili, non fa riferimento a misure che contribuiscano a delineare una politica nazionale sul tema, né tiene conto dell'ingente sforzo che ricade in capo ai Comuni per garantire servizi essenziali per l'integrazione della popolazione immigrata. L'immigrazione è, ai sensi dell'articolo 117 secondo comma della Costituzione, di esclusiva competenza statale, includendo non solo le azioni di contrasto e controllo dei flussi, ma anche le politiche per l'integrazione. Nel documento vengono ripetutamente delegati compiti agli enti locali senza definire precise linee di indirizzo né prevedere lo stanziamento di adeguate risorse economiche. Vengano richiesti sforzi aggiuntivi, ad esempio in tema di politiche abitative, in assenza di impegni finanziari aggiuntivi in un quadro come quello attuale, che vede una crescita dei bisogni sociali (si pensi ad esempio alla crescita esponenziale di "nuovi residenti" a seguito della regolarizzazione) a fronte di interventi fortemente restrittivi della legge finanziaria sui bilanci degli enti locali.

In linea generale, appare quasi rimossa la presenza in Italia di cittadini stranieri non appartenenti *tout court* alla forza lavoro: il documento è infatti lacunoso ogniqualvolta si debba trattare di ricongiungimenti familiari, della specificità della condizione femminile, della tutela della maternità, o di persone portatrici di particolare vulnerabilità, come ad esempio i minori stranieri non accompagnati.

L'ANCI valuta negativamente, nell'ottica di un positivo processo di integrazione e della definizione di un patto di diritti e doveri con i cittadini stranieri, l'assenza di qualsiasi accenno in merito all'urgenza dell'adozione di quegli strumenti normativi a carattere nazionale che sostengano la partecipazione civica, a partire dal riconoscimento del diritto di voto nelle elezioni amministrative prima e politiche poi. Parimenti essenziale si considera la riforma della legge sulla cittadinanza, volta a farne uno strumento davvero efficace di riconoscimento di percorsi di stabilizzazione.



Nello specifico:

#### **a. Consigli territoriali per l'immigrazione.**

Nel rilevare l'assenza di dati in merito all'effettivo funzionamento dei Consigli, si sottolinea la contrarietà dell'ANCI rispetto all'interpretazione di una loro "funzione di indirizzo delle risorse messe a disposizione da altri soggetti". Il luogo della definizione delle priorità delle politiche dell'integrazione deve essere anche quello in cui tali politiche si sostengono e si attivano: in questo senso, finché non saranno portatori di risorse statali *ad hoc*, su cui di buon grado gli enti locali condivideranno le scelte di gestione, i Consigli territoriali per l'immigrazione possono avere un ruolo fondamentale come luogo di coordinamento interistituzionale, in particolare tra enti locali e Questure per lo snellimento degli *iter* burocratici.

#### **b. Politiche per la salute**

Si sottolinea la necessità di aggiornare il dato presente nel Documento di programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2001 - 2003 che attestava la percentuale dei cittadini stranieri effettivamente iscritti al Servizio sanitario nazionale solo al 30% degli aventi diritto. Si tratta di un dato allarmante che, se confermato, è da considerare come terreno di intervento prioritario.

Preoccupa inoltre l'assenza di proposte specifiche volte a garantire l'effettiva tutela della salute di tutti i minori, indispensabile anche alla luce della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

#### **c. Politiche abitative**

Richiamando le considerazioni sopra esposte in materia di risorse, non appare opportuno prevedere politiche differenziali per facilitare l'ingresso degli stranieri nel mercato degli alloggi, ma ripensarle in termini universalistici, a favore della complessità delle fasce disagiate. In questa direzione si sottolinea nuovamente il carattere fortemente discriminatorio del sesto comma dell'articolo 40 del Testo Unico sull'immigrazione, come modificato dall'articolo 27 della legge 189 del 2002 che richiede al cittadino straniero, al fine dell'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, in un contesto di generalizzata riduzione della durata dei permessi di soggiorno, il possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale.

#### **d. Politiche scolastiche**

Si considerano favorevolmente le proposte in merito all'integrazione scolastica, e l'approccio che integra ambiente scolastico, extrascolastico e familiare. C'è tuttavia scarsa concretezza sugli strumenti messi in campo.

Il Documento di programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2001-2003 faceva ad esempio specifico riferimento alla volontà di stanziare risorse aggiuntive a quegli istituti scolastici in cui risultasse una presenza di alunni stranieri superiore al 10%. Non si rende conto, nel presente documento, di tale strumento.

A titolo di esempio, ricordiamo inoltre che l'ANCI aveva presentato un emendamento all'articolo 5 del Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 - *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53* - finalizzato ad includere, tra le finalità della scuola primaria, anche l'accoglienza e la valorizzazione delle diversità



individuali derivanti "dalle provenienze culturali e geografiche...", e che l'emendamento non è stato accolto dal Governo.

#### **e. Mediazione culturale**

L'ANCI valuta positivamente un percorso che preveda la formazione professionale e la certificazione di competenze per i mediatori interculturali.

Si sottolinea tuttavia di non considerare opportuna la creazione o il consolidamento di percorsi di sostegno che siano sempre rivolti solo alla specificità dei cittadini stranieri: la mediazione dovrebbe tendenzialmente diventare uno dei metodi di lavoro e pratica professionale di *tutti* gli operatori di servizi pubblici, mentre i mediatori dovrebbero ricoprire solo aspetti ad alta specializzazione.

#### **f. Minori stranieri non accompagnati**

Il tema dei minori stranieri non accompagnati è esemplificativo di molte delle criticità sopra esposte: a fronte di una fortissima esposizione dei territori, nulla viene messo in campo che rappresenti da un lato una scelta chiara del nostro paese in termini di governo di questo preoccupante fenomeno di migrazione precoce, che presenta in Italia caratteristiche uniche in Europa nonché gravi episodi di tratta e sfruttamento, e dall'altro che possa fornire ai Comuni più esposti al fenomeno il sostegno necessario, tanto in termini di risorse quanto in termini di definizioni di un quadro delle responsabilità e delle procedure che ad oggi risulta estremamente frammentario e discrezionale.

Si accoglie con favore la volontà espressa di "individuare forme di sostegno al bilancio dei comuni di piccole dimensioni e che usufruiscono di limitate risorse finanziarie..." [pag. 107], soprattutto se ne apprezza il valore in quanto primo riconoscimento dello sforzo cui da anni i Comuni italiani sono sottoposti per far fronte alla crescente presenza di minori stranieri non accompagnati sui propri territori. Si ricorda tuttavia che, pur rappresentando in alcuni casi una vera e propria emergenza per alcuni Comuni di piccole dimensioni, il fenomeno riguarda soprattutto le città metropolitane e le città di medie dimensioni, come emerge dalla recente indagine condotta dall'ANCI che alleghiamo al presente parere, che si trovano ad affrontarlo senza alcuna possibilità di programmare interventi e risorse e senza strumenti giuridici e di coordinamento con il livello centrale che siano davvero efficaci. Si rimanda, al riguardo, al "Documento congiunto ANCI - Regioni sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati" che pone al governo istanze precise, tra cui la definizione in maniera chiara dei distinti ruoli e compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali; l'individuazione di risorse aggiuntive al Fondo Nazionale per le politiche sociali per potenziare la rete di accoglienza decentrata con standard di qualità ed efficienza; l'investimento di più rilevanti risorse nelle aree d'origine dei minori, in un'ottica di prevenzione.

Infine, il fenomeno dei cittadini rom non viene nemmeno accennato, pur rappresentando per i Comuni italiani una vera e propria emergenza rispetto alla quale, ancora una volta, pur trattandosi di competenza dello Stato, nulla viene preventivato.

### **5. Richiedenti asilo e rifugiati**

Il tema della politica sull'asilo e sul trattamento dei richiedenti asilo e dei profughi è appena accennato e fa riferimento all'impianto normativo previsto nella legge 189



del 2002, non presentando veri elementi di programmazione. Anche se grazie a tale normativa si è riconosciuta ed istituzionalizzata l'esperienza del Programma Nazionale Asilo, si sottolinea nuovamente lo sforzo che i Comuni fanno per lavorare nella direzione dell'integrazione sociale di profughi, richiedenti asilo e rifugiati. In particolare, si rammenta che le risorse di cui è stato dotato il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo permettono ad oggi di accogliere 2.300 tra richiedenti asilo e rifugiati all'anno. Tale capienza, pur tenendo conto del *turn over*, appare ampiamente insufficiente a fronte del numero di richiedenti asilo effettivamente presenti sul territorio.


Rimangono in ogni caso le riserve sull'impianto normativo della suddetta disciplina del diritto d'asilo, che non appare adeguato a garantire il rispetto dei principi minimi di tutela di richiedenti asilo e rifugiati.

Si concorda sull'urgenza dell'approvazione di una legge organica sul diritto d'asilo, peraltro già indicata come provvedimento urgente nel precedente documento di programmazione delle politiche di immigrazione.

### PARERE

ANCI e UPI esprimono **parere negativo**, salvo l'accoglimento delle seguenti integrazioni:

1. che venga sollevata e affrontata con la dovuta considerazione la questione delle risorse che devono in ogni caso accompagnare la delega delle politiche dell'integrazione a livello locale, in particolare rispetto ai seguenti aspetti:
  - minori stranieri non accompagnati, a sostegno anche delle città metropolitane e medie
  - politiche abitative;
  - politiche scolastiche;
  - mediazione interculturale;
2. che vengano prefigurate misure specifiche volte allo snellimento delle procedure di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno;
3. che vengano definite azioni concrete a supporto della politica del lavoro e di accompagnamento degli immigrati e, più in particolare, che vengano prefigurate misure specifiche volte a favorire la stabilizzazione della posizione degli stranieri presenti da più lungo tempo in Italia, a partire dalla semplificazione dell'accesso alla carta di soggiorno;
4. che venga riconosciuta l'urgenza di definire misure che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto in settori ad alta personalizzazione del rapporto di lavoro (piccola impresa, collaborazione domestica, etc.);
5. che vengano definite strategie di elaborazione di dati e di intervento in merito alla situazione dei cosiddetti *overstayers*;
6. che siano definite iniziative più concrete, anche in rapporto ad altre amministrazioni dello Stato, volte a sostenere interventi innovativi e sperimentali

 7

di cooperazione decentrata come strumento strategico di governo dei flussi migratori;

7. in particolare sul tema dei minori stranieri non accompagnati, si richiede:

- che il fenomeno venga assunto come questione prioritaria nelle politiche migratorie e in quelle sociali;
- la stipula di un accordo interistituzionale che stabilisca in maniera chiara i distinti ruoli e compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, anche attraverso l'istituzione di un apposito coordinamento;
- l'individuazione di risorse aggiuntive al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, per potenziare la rete di accoglienza decentrata con standard di qualità ed efficienza, demandando alle Regioni il particolare sostegno alle realtà maggiormente interessate al fenomeno, nonché altre risorse finalizzate al monitoraggio dello stesso e ad azioni di coordinamento interistituzionale di livello nazionale;
- l'investimento di più rilevanti risorse nelle aree d'origine dei minori stranieri non accompagnati, che permettano di incidere sul fenomeno in un'ottica di prevenzione e favoriscano i processi di reinserimento a seguito di un rimpatrio assistito;

8. che vengano assunti impegni specifici in merito all'ampliamento della capacità ricettiva del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, e quindi all'adeguato bilanciamento delle politiche di trattenimento e di quelle dell'accoglienza e dell'integrazione, indispensabili ai fini della tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalle convenzioni internazionali, di cui l'Italia è firmataria, e dalla legislazione europea;

9. infine, che venga sottolineata l'importanza di favorire, anche attraverso strumenti normativi a carattere nazionale, la partecipazione civica dei cittadini stranieri, a partire dal riconoscimento del diritto di voto nelle elezioni amministrative prima e politiche poi.





## Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

OGGETTO: Parere sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006, a norma dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

*Parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.*

Repertorio atti n. 393/W dell'11 novembre 2004

### LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta dell'11 novembre 2004

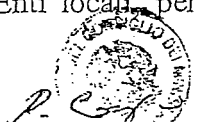
VISTO l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che "La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni";

VISTO l'articolo 9, comma 2, del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale dispone che "La Conferenza unificata è comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto";

VISTO l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo Unico delle disposizioni concernente la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero", come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, il quale dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, predispone ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento;

VISTO lo schema di documento programmatico relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006, a norma dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 186, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, con nota protocollo n. Di.C.A./10824/II.2.1.11.6 del 20 settembre 2004, il quale è stato inoltrato alle Regioni ed alle Autonomie locali per l'esame ed eventuali osservazioni;

CONSIDERATO che l'argomento in questione è stato posto all'ordine del giorno delle sedute del 14 e del 28 ottobre 2004, ma è stato rinviato, su richiesta delle Regioni e degli Enti locali, per approfondimenti;





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, al fine dell'esame del Documento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, per il 9 novembre 2004 nel corso della quale le Regioni e l'ANCI hanno consegnato due distinti documenti contenenti osservazioni e valutazioni; al riguardo, i rappresentanti del Dipartimento per il coordinamento amministrativo hanno assicurato la disponibilità a venire incontro alle richieste formulate ai fini del miglioramento del documento in parola a condizione che siano garantite l'omogeneità di tutte le parti del testo stesso ed il rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia;

CONSIDERATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e l'ANCI, anche per conto dell'UPI, hanno espresso un parere negativo salvo l'accoglimento delle integrazioni al Documento in esame contenute in distinti documenti (Allegati sub A e sub B) che hanno consegnato, mentre l'UNCEM ha espresso parere favorevole;

CONSIDERATO che il rappresentante del Governo ha dichiarato la disponibilità ad accogliere le proposte formulate, evidenziando, però, che, per il loro integrale accoglimento, occorrerebbe, sia per gli aspetti finanziari che per quelli normativi, una modifica della legislazione vigente in materia;

**esprime parere negativo**

salvo l'accoglimento delle proposte contenute nei documenti che, allegati sub A e sub B, costituiscono parte integrante del presente atto, sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006 di cui in premessa.

Il Segretario  
Dott. Riccardo Carpino

*Riccardo Carpino*



Il Presidente  
Sen. Prof. Enrico La Loggia

*Enrico La Loggia*



Allegato A

11/11/04  
Consiglio  
Unificato



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SCHEMA DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER IL TRIENNIO 2004 – 2006 RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO, A NORMA DELL'ART.3 DEL D.LGS 286/98 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI LEGGE189/2002

*Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata*

(Pag. 2-12 del Documento Programmatico)

Il documento programmatico per il triennio 2004 – 2006 ha un'importanza notevole per l'orientamento e il sostegno delle politiche migratorie, presupposto ineludibile di una ordinata convivenza civile. L'immigrazione che in Italia come nel resto d'Europa sta cambiando il volto della nostra società, necessita di attenzione e di impegno, in particolare da parte delle istituzioni preposte, su come governare il fenomeno rispetto ai flussi migratori regolari, alla lotta allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, alle risorse sociali e finanziarie, all'associazionismo e al volontariato dei cittadini italiani e immigrati per le iniziative dirette all'accoglienza, alla tutela e all'integrazione e partecipazione sociale.

La realizzazione degli obiettivi presentati all'interno del terzo documento di programmazione sulla politica dell'immigrazione appare, tuttavia, per diversi motivi - che qui di seguito presenteremo -, compromessa da dati inesatti, imprecisioni e lacune anche rispetto al Testo Unico.

*Per questo motivo vi presentiamo alcuni punti su cui è necessario lavorare in sinergia al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati. Su tale base le Regioni chiedono di integrare opportunamente gli aspetti sotto evidenziati che forniscono indicazioni per la definizione concertata delle politiche dell'immigrazione.*

Il documento risulta articolato principalmente in due parti: una parte descrittiva e una parte prescrittiva.

La parte descrittiva, insufficiente per quanto concerne l'analisi dell'attività svolta nel corso del triennio precedente, non fa menzione alcuna dei successi delle così dette "buone pratiche" e delle criticità di quanto attuato; i dati, non sufficientemente aggiornati, non consentono una lettura organica e esaustiva delle varie componenti dell'immigrazione. La parte prescrittiva del documento manifesta lacune ordinamentali rispetto agli organismi consultivi previsti nel Testo Unico non sostanziandosi in precise indicazioni operative, ovvero azioni come previsto dall'art. 3, comma 2 del D.lgs. n. 286/98.

Nel documento si avvertono nell'insieme degli scompensi tra le diverse sezioni: si rilevano, in alcuni casi, elementi di estremo dettaglio e, in altri, lacune e dati sommersi.

Il Documento enfatizza le tematiche inerenti la lotta alla immigrazione clandestina e illegale, mentre le analisi e le indicazioni programmatiche delle politiche di integrazione risultano ridimensionate, anche rispetto al Documento del triennio precedente 2001-2003.

Si tratta di una impostazione che rende il Documento ridondante soprattutto nei primi tre capitoli, nel quale il ruolo e le esperienze avviate dalle Regioni e dalle Autonomie locali risultano sottovalutate, e nel quale non si evidenziano con precisione le azioni e gli interventi che lo Stato si propone di svolgere in materia di immigrazione per il triennio in corso. Inoltre manca una valutazione a posteriori rispetto alle politiche indicate dal Documento di programmazione precedente ed attuate nel periodo 2001-2003.

In relazione al documento programmatico in esame, si evidenziano le seguenti osservazioni:

- 1) a pag. 2 si parla di "equivalenza tra ingresso nel territorio dello Stato e lavoro legale". In proposito si deve tra l'altro osservare che mancano nel rapporto dati precisi sull'andamento



annuale e indicazioni prospettiche su una forma di ingresso nel territorio in vista di stabile residenza prevalente, come forma di ingresso legale, rispetto all'ingresso con contratto di lavoro, ossia l'ingresso per ricongiungimento, un tipo di ingresso che, tra l'altro, pone peculiari problemi sul piano dell'integrazione;

2) a pag.2 si parla di attività di formazione nei paesi di origine, e poi a pag.4 e a pag. 14 se ne sottolinea l'importanza. Mancano però nel documento dati precisi sull'attività finora svolta in proposito e sui progetti in itinere, così come mancano indicazioni sulle "migliori pratiche". A tal fine preme sottolineare le esperienze/sperimentazioni realizzate dalle regioni nel corso del 2001 – 2003, che potrebbero essere oggetto di orientamento per il prossimo triennio.

3) pare inesatta l'indicazione di cui a pag. 2, secondo cui "l'adesione di dieci nuovi paesi all'Unione Europea ha modificato le regole di accesso al mercato del lavoro italiano per un numero rilevante di lavoratori stranieri che fino ad ora erano rientrati nella regolazione degli extracomunitari". Come del resto si ricorda in altra parte del documento (pag.28 e ss.), il governo italiano si è avvalso della facoltà di non applicare le regole sulla libera circolazione dei lavoratori ai cittadini dei paesi di nuova adesione, cosicché ad essi continuano ad applicarsi le regole in materia di extracomunitari. L'inesattezza è rilevante, tra l'altro, perché sempre a pag.2 e poi a pag.4, si parla di un "impatto migratorio" da valutare nel definire gli ulteriori sviluppi della programmazione dei flussi, come se i cittadini dei paesi di nuova adesione sfuggissero a tale programmazione, il che non è; a pag. 4 e poi anche a pag.28 si parla di un monitoraggio dei "flussi di ingresso nel territorio dello Stato dei cittadini dei nuovi dieci paesi membri dell'Unione Europea per motivi di lavoro subordinato"; ma se tali flussi sono soggetti a programmazione, che cosa deve essere propriamente monitorato?

Si osserva che nulla si prevede circa il criterio con il quale adottare le scelte per il periodo successivo alla scadenza del primo periodo di moratoria dei nuovi ingressi per lavoro;

4) **La precedente osservazione dà modo di evidenziare un altro aspetto: per la programmazione dei flussi si dice, come leggiamo a pag. 4, al secondo capoverso, che occorre tenere conto in primo luogo dell'offerta proveniente dal mercato del lavoro nazionale ed europeo, in secondo luogo, dell'offerta proveniente dai paesi comunitari di nuova adesione, in terzo luogo dell'offerta dei lavoratori provenienti dai paesi non comunitari che hanno stipulato accordi con l'Italia che prevedono quote privilegiate di ammissione e, infine, dell'offerta dei lavoratori non comunitari per i cui paesi di origine non sono previste quote preferenziali.**

**A fronte di ciò, ci chiediamo quale è il flusso e la relativa definizione delle quote per gli ingressi dai paesi extra-europei? Si trascurano i dati sugli ingressi dei cittadini provenienti dai paesi extraeuropei (come ad esempio dal Senegal, Ghana, Nigeria ecc.) che registrano un forte tasso di disoccupazione e di natalità oltre che ingressi derivanti dalla pratica della tratta e dello sfruttamento. Riteniamo che bisognerebbe valorizzare quanto indicato nell'art. 21 del Testo Unico sull'immigrazione di cui al D.Lgs.286/98, definendo quindi accordi bilaterali per favorire quote preferenziali direttamente con i paesi di origine, ove più forte è la pressione migratoria e la crescita demografica e ove si rileva un tasso significativo di disoccupazione interna a fronte di una contrazione delle nascite anche nei paesi di nuova adesione o di tassi di disoccupazione più bassi. La concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di quei Paesi da cui è forte la spinta migratoria illegale potrebbe essere uno strumento utile per ridimensionare e contrastare l'immigrazione clandestina e per favorire collaborazioni con i governi di tali paesi. A pag. 31 (capitolo 1) si ha una poco dettagliata formulazione di tale concetto. (Cfr. a pag. 4 ultimo capoverso e pag.5, pag.7). Una simile rigida scansione sembra trascurare quali siano tutt'ora i flussi effettivi e quale debba essere la relativa definizione delle quote dai paesi extra europei;**

5) a pag. 3 e poi a pag. 36 e ss. laddove si parla di "sbarchi di immigrati clandestini" andrebbero inseriti anche i dati del 2004 (primi otto mesi, come si fa per altri dati) e andrebbe precisato che si tratta degli sbarchi 'registrati' (ossia a conoscenza delle autorità competenti);

6) a pag. 4 si parla di "promuovere un'attività di rilevazione e di indagine sulle prospettive di fabbisogno lavorativo, sulla capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale e



sulle capacità di integrazione della società italiana". Ma, pur trattandosi di questione che dovrebbe essere centrale in un documento di programmazione, nel documento stesso non si trovano poi indicazioni precise circa i tempi e i modi dell'attività in questione; il documento prevede uno stretto raccordo con le Regioni, ma non indica modalità e sedi;

- 7) a pag.8 si parla di "reingegnerizzare [i] processi di concessione della cittadinanza con l'applicazione di nuove procedure informatiche e la progressiva riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti"; il tema viene poi ripreso a pag.109. Mancano però nel documento dati precisi sulla situazione attuale, in particolare quanto ai tempi. Inoltre il documento non affronta il tema della discrezionalità della concessione, dei relativi criteri e della necessità di individuare a riguardo le migliori pratiche e generalizzarle in modo opportuno;
- 8) Nel fare "Il punto sulla presenza straniera in Italia" (pag.9), il documento trascura totalmente il dato costituito dalle presenze irregolari derivanti da ingresso 'clandestino' o, più spesso, da mancato rinnovo del permesso di soggiorno (c'è qualche cenno a proposito del lavoro nero, ad esempio a pag. 34; è tuttavia un dato del 2002). Eppure si tratta di una realtà importante tra l'altro con un specifico impatto sul sistema sanitario cui l'immigrato irregolare comunque in parte accede. Si tratta di un fenomeno per sua natura difficile da monitorare ma anche con l'ausilio delle regioni qualche valutazione a riguardo dovrebbe essere possibile; a tale proposito si richiamano gli **Osservatori regionali** istituiti presso le regioni, che possono concorrere alla definizione di stime, puntuali ed attendibili, sulle quote di irregolari.

Inoltre si dice che "la presenza straniera non è radicalmente diversa da quella del resto dell'Europa". In verità se si confrontano i dati italiani con quelli francesi o tedeschi o britannici più recenti la differenza appare ancora marcata.

## CAPITOLO I

### LE POLITICHE PER IL LAVORO DEGLI STRANIERI E LE LINEE GENERALI PER LA DEFINIZIONE DEI FLUSSI DI INGRESSO NEL TERRITORIO ITALIANO (pag.13-35)

**Manca nel documento ogni indicazione seppur sommaria sulle previsioni ufficiali qualitative quantitative che dovrebbero fungere da quadro di riferimento per i prossimi decreti annuali di programmazione flussi. Sembra che, dopo approssimativa critica delle stime disponibili sul fabbisogno di nuovi lavoratori stranieri, si voglia sfuggire alla responsabilità di proporre una stima ufficiale ragionevole. Non c'è chiarezza sulla vera o presunta concorrenzialità dei lavoratori stranieri rispetto al mercato del lavoro italiano. Si propongono infatti a riguardo dati parziali interessanti, non criticamente elaborati in un contesto significativo e propositivo.**

A pag 13 si parla dell'integrazione dello Sportello Unico in un sistema "informativo più ampio" citando anche INPS, INAIL e SIL. Non viene citato il SILES Sistema Informativo Lavoratori Stagionali Extracomunitari. Servizio telematico per la gestione e il monitoraggio della programmazione flussi d'ingresso regolare per il lavoro stagionale in Italia . E' da intendersi assorbito nel Sistema informativo più ampio? Non si hanno dati sul suo funzionamento.

A pag.16 si parla delle indicazioni regionali sul 'monitoraggio' del fabbisogno lavorativo da presentare entro il 30 novembre di ciascun anno. Considerato che i decreti annuali secondo la legge debbono essere adottati entro il 30 novembre dell'anno precedente quello di riferimento (art. 3, comma 4-ter del D. lgs 286/98), forse sarebbe opportuno indicare nel documento, ferma restando la scadenza formale del 30 novembre, l'esigenza, data l'importanza del dato, che, se possibile, le indicazioni regionali **pervengano prima del 30 novembre**. Inoltre, pare riduttivo parlare di indicazioni regionali sul monitoraggio del fabbisogno lavorativo quando la legge parla di "indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto



sociale e produttivo" (art.21, comma 4-ter del t.u.). Nel documento, poi, non si dice nulla sulle indicazioni regionali finora eventualmente pervenute.

Si vedrebbe utile, una maggiore apertura del documento programmatico al ruolo delle Regioni, tenuto conto dell'attività già in corso e degli strumenti attivati a livello locale di conoscenza, analisi e monitoraggio (Reti territoriali e Osservatori) degli ingressi per lavoro e di rilevazione dei fabbisogni, in relazione alla capacità di assorbimento sociale dei territori interessati.

Sempre a pag 16 , con riferimento alla *rilevazione molteplice del fabbisogno – punto a)* , vengono citati i diversi canali di rilevazione regionale. Sarebbe auspicabile che il documento definisse delle linee per coordinare tale rilevazione regionale tra le amministrazioni regionali e gli uffici ministeriali

Analogamente, anche sull'attuazione dell'art. 23 sui titoli di prelazione – più volte citato nel documento programmatico – è auspicata maggiore **concretezza su strumenti, modalità e tempi** per la valorizzazione delle esperienze pilota condotte in ambito regionale in materia di incontro domanda/offerta di lavoro, formazione e selezione all'estero, accompagnamento lavorativo e sociale dai Paesi di origine ai contesti di inserimento.

### **Il Documento non salvaguarda le competenze speciali delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome in materia di lavoro.**

In particolare si evidenzia quanto segue:

A pag.13 e ss. il documento indica il ruolo dello sportello per le domande di ingresso in Italia per lavoro iniziale, ma non affronta la rilevante questione degli stranieri già presenti a titolo di ricongiungimento o in possesso di contratto di lavoro, che intendono attivare un nuovo contratto di lavoro. In generale nel documento il tema del 'percorso lavorativo dello straniero' viene trascurato, concentrando l'attenzione solo sul 'primo' rapporto di lavoro.

Si evidenzia inoltre il tema del **rinnovo** dei permessi di soggiorno , anche per coloro che proseguono l'attività lavorativa con lo stesso datore di lavoro , con riferimento ai soggetti istituzionali coinvolti nel rilascio del permesso stesso.

Di seguito si riportano alcune osservazioni analitiche:

1) A pag.16, indicando i settori di riferimento per i lavoratori stranieri, si individuano due ambiti, ossia quello dei lavoratori 'altamente qualificati' e quello dei lavoratori operanti nelle professioni a qualificazione e remunerazione ridotta', trascurando il fatto che, per qualificazione e personale, anche in relazione alle esigenze del mercato, i lavoratori stranieri si posizionano sempre più anche nella fascia media del mercato del lavoro (commesse nella grande distribuzione, operai in settori 'ordinari' ecc.);

2) A pag.16 si parla della possibilità che per gli stranieri beneficiari della recente regolarizzazione cessi l'originario rapporto di lavoro. Manca però nel documento ogni indicazione circa quanti di loro si sono già visti negare il rinnovo del permesso per mancanza di un rapporto di lavoro dipendente: si parla di circa 700.000 lavoratori stranieri presenti sul mercato del lavoro per effetto della recente regolarizzazione ma, considerati i rimpatri volontari e i mancati rinnovi, il dato dovrebbe essere decisamente ridimensionato. Inoltre , in termini di prospettive , non viene fatto riferimento ai servizi da attivare per supportare l'inserimento lavorativo di queste persone (e quindi il tema dei servizi al lavoro ex lege 30/2003 che va verso la flessibilizzazione del Mercato del lavoro e della forme contrattuali) durante i sei mesi in cui possono cercare una nuova occupazione (da collegarsi anche al cap. 4 "Le politiche di integrazione")

3) A pag.17 si dice che le stime disponibili tendono "a sottostimare la domanda di lavoro stagionale e a sopravvalutare quella di lavoro non stagionale". Non si dice però nel documento su che cosa si fondi una tale perentoria affermazione. In generale nel documento vi è la preoccupazione di non sovrastimare la domanda strutturale di lavoratori immigrati nei prossimi anni. Si dice, ad esempio, a pag.23, che vi è "un obbligo di prudenza nel valutare" per "l'aleatorietà delle previsioni demografiche ed economiche [che] potrebbe spingere a sopravvalutare i fabbisogni". Sul piano tecnico si deve osservare a riguardo che l'aleatorietà in questione comporta per sua natura un rischio di sottovalutazione pari a quello di sopravvalutazione (salvo assumere a priori uno scenario di 'decadenza' socioeconomica del paese);



4) A pag.22-23 vi è un riferimento al fabbisogno di medici che appare oscuro perché si parla di carenze ad esempio nel settore degli anestesisti, dell'opportunità a riguardo di una politica di ingressi selettivi che però la legge esclude perché "l'ingresso di professionalità mediche avviene attraverso la quota indistinta riservata al lavoro autonomo". Si è indotti a pensare che sia rilevante la figura del medico anestesista lavoratore autonomo il che non può essere;

5) A pag.22 si propone una previsione Istat sull'andamento della popolazione italiana in età lavorativa fino al 2010: andrebbe precisato se ed eventualmente come, tale stima tenga conto dell'immigrazione nel periodo di riferimento;

6) A pag. 26-27-28 si propongono dati parziali rispetto a precedenti decreti senza una loro operativa utilizzazione per la programmazione futura come previsto dall'art.3 e dall'art.21 del Testo Unico.

7) Come ricorda il documento (pag.31) una delle innovazioni introdotte dalla legge n.189 a proposito della programmazione flussi è stata la previsione di quote di ingresso riservate ai lavoratori stranieri di origine italiana. Nel documento si dice che le quote riservate previste "sono state utilizzare finora soltanto in minima parte". Mancà nel documento la pur minima riflessione sul perché dello scarso successo dell'innovazione; a pag.78 appare strana la terminologia "rientro degli stranieri di origine italiana" trattandosi per lo più di persone che non hanno mai avuto la cittadinanza italiana e non hanno mai soggiornato nel nostro paese. Manca inoltre il necessario collegamento con la questione delle 'quote privilegiate', né si indicano i rimedi per prospettive future;

8) a pag 33 all'interno del paragrafo sugli accordi bilaterali in materia di lavoro non si prevede la possibilità di implementare la selezione attraverso gli strumenti informativi che peraltro risultano coerenti sia con lo sviluppo di "apposite liste" all'interno del diritto di prelazione che con lo sviluppo dei servizi della Borsa Continua del Lavoro e ai nodi regionali che comporanno la Borsa nazionale

9) Nel paragrafo dedicato all'imprenditoria immigrata (pag.34), non si tiene conto adeguatamente del fatto che ai sensi dell'art.6 del t.u. non vi è una forte correlazione tra permesso di lavoro per lavoro autonomo e imprenditoria immigrata dal momento che chi ha un permesso per lavoro subordinato o per motivi familiari può dedicarsi e sovente sceglie di dedicarsi al lavoro autonomo. Manca, tra l'altro, nel documento ogni indicazione su quanti dei beneficiari della recente regolarizzazione hanno scelto il lavoro autonomo.

## CAPITOLO II

### LE POLITICHE DI PREVENZIONE E DI CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE E GLI STRANIERI NEL SISTEMA GIUDIZIARIO (pag.13-35)

In merito alle iniziative per il controllo del territorio, delle coste e delle frontiere (cfr. pag.42), si tace sulla istituzione della specialità della polizia di frontiera e dell'immigrazione, funzionale all'assolvimento dei compiti amministrativi di pubblica sicurezza che richiedono competenze peculiari oltre che una formazione e conoscenza specifica; ad esempio, oggi, senza il vincolo della specialità si rischia di perdere, vanificando il know-how acquisito e le risorse impiegate, gli operatori delle questure formati sul tema della mediazione, che collaborano inoltre alla realizzazione dei progetti per l'inserimento dei mediatori culturali negli uffici stranieri delle questure.

**A pag. 48-49 si menziona l'allestimento di nuovi CTP; a quest'ultimo riguardo, si rileva la mancanza di informazione sulle strutture ed un necessario parere delle Regioni e delle Autonomie locali.**

A pag. 59 si sottolinea che il numero dei detenuti stranieri è andato "progressivamente aumentando". A parte la ridondanza del 'progressivamente' andrebbe rilevato che, come del resto emerge dalla tabella proposta, il numero dei detenuti stranieri è cresciuto parallelamente al numero dei detenuti in genere mentre la percentuale dei detenuti stranieri sul totale è stabile dal 2000;



A pag. 60 non emerge se vi siano e quali eventualmente siano le peculiarità del lavoro in carcere degli stranieri rispetto a quello degli italiani; a pag.62 mancano dati sul lavoro fuori dal carcere dei detenuti stranieri;

Sempre a pag. 60 in merito agli *aspetti del trattamento dei detenuti stranieri*, si rileva che manca la definizione di azioni operative programmatiche articolate: si riscontra infatti, a tale riguardo, una programmazione generica. Inoltre non si fa riferimento al tema della salute e del disagio psichico vissuto dal carcerato, né sono citate esperienze regionali qualificanti, sotto il profilo di una progettualità volta ad intervenire proprio su tali questioni.

A pag. 61 si parla di una necessità di attenta riflessione circa l'ingresso del mediatore culturale nelle carceri "per non turbare gli equilibri esistenti", ciò in violazione di quanto regolamentato dall'art. 35 DPR n. 230/2000. A tal fine, il documento deve opportunamente precisare le linee generali riguardo alle funzioni e ai ruoli svolti dal mediatore linguistico culturale nei vari ambiti. Si veda, a questo proposito, quanto specificato sul tema della mediazione nel capitolo 4 del presente documento.

### **CAPITOLO III**

#### **LE AZIONI E GLI INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (pag. 70-89)**

Nell'ambito degli obiettivi riguardanti l'azione a livello internazionale, fatte salve le competenze statali in materia di politica estera, si vedrebbe utile ed efficace il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali, titolari delle politiche di accoglienza, nello sviluppo delle politiche europee di integrazione, mediante trasferimento e scambio di informazioni, strumenti, soluzioni operative, buone prassi di integrazione degli immigrati nell'Europa allargata. I diversi temi trattati presentano un quadro generale su quanto realizzato nei vari settori; tuttavia non sono fornite indicazioni puntuali sulle modalità di intervento e rimedio futuro.

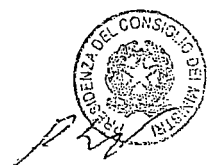
Per quanto riguarda le azioni dell'Italia a livello bilaterale con i Paesi di origine e transito, in particolare, si rileva un'attenzione rispetto alle azioni volte a contrastare l'immigrazione illegale sulla base degli accordi stipulati, alcuni dei quali ancora non operativi (es. Tunisia); a tal fine si fa riferimento a quanto specificato nella prima sezione delle osservazioni riportate (al punto 4) nel presente documento e si chiede che siano individuati "interventi concreti e proporzionali all'emergenza in atto", promuovendo e sostenendo adeguatamente lo strumento degli accordi bilaterali a favore dell'Africa che è l'area che necessita di maggiore attenzione, anche rispetto alle situazioni drammatiche legate alle forme di sfruttamento e di nuove schiavitù. (si veda anche punto 7 pag. 5)

### **CAPITOLO IV**

#### **LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE (pag. 90-114)**

Il capitolo sulle politiche di integrazione appare debole nel suo impianto strategico, deficitario rispetto ad una serie di questioni fondamentali che non vengono minimamente affrontate, e piuttosto carente per quanto attiene le tematiche sviluppate, nonché evidentemente disgiunto da un ragionamento complessivo che comprenda politiche dei flussi e politiche di integrazione.

Dal punto di vista strategico, si rileva un approccio alle politiche di integrazione di basso profilo, che motiva interventi di integrazione esclusivamente connessi all'ultimo processo di regolarizzazione svolto.



In questo senso l'integrazione sembra essere un atto conseguente ad un processo sociale già dato, piuttosto che l'obiettivo strategico prioritario dei prossimi tre anni.

Il paragrafo dedicato ai Consigli Territoriali per l'immigrazione (pag.91) non presenta un bilancio articolato dell'attività svolta e non indica le strutture opportune e la necessaria implementazione del personale a supporto delle attribuzioni di competenza. Le Regioni, unanimemente, già in sede di discussione tecnica e politica sui Regolamenti applicativi della L. 189/2002 (settembre-dicembre 2003), sulla base della prassi di questi anni, hanno espresso la valutazione che questi organismi hanno la capacità di esercitare un efficace ruolo solo se strettamente connessi alla realtà istituzionale locale. Pertanto si ribadisce l'opportunità, stante il mantenimento del ruolo già assegnato al prefetto di istituire il Consiglio e assicurarne il funzionamento, di prendere a considerazione lo svolgimento da parte delle Province di un ruolo di coordinamento dei Consigli medesimi.

Il testo non affronta minimamente il tema della governance, del rapporto tra Stato, Regione ed Enti Locali in materia di politiche di integrazione ed il ruolo che si intende assegnare alle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato. Nondimeno, il documento non fa riferimento alle attività svolte da altri organismi di raccordo tra Stato e Regioni, definiti dal Testo Unico, quali la Consulta Nazionale Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per i problemi degli stranieri e delle loro famiglie (art.42), la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (art.46) e l'Organismo nazionale di coordinamento istituito presso il CNEL ( art.42).

Si condivide la necessità e l'urgenza del collegamento strutturato tra Amministrazioni e Organismi che si occupano di immigrazione nell'ambito delle diverse funzioni e competenze, anche al fine di evitare problemi interpretativi dovuti allo scarso coordinamento (per esempio tra Questure e Aziende Sanitarie nel campo delle causali per il riconoscimento o meno dell'assistenza sanitaria e delle modalità di copertura). Il tema del coordinamento andrebbe maggiormente sottolineato anche in tema di iniziative a favore dei minori stranieri non accompagnati, tenendo conto delle osservazioni e proposte emerse in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, che rilevano, non solo l'insufficiente riconoscimento da parte dell'Amministrazione centrale delle responsabilità degli Enti Locali nella gestione del fenomeno, ma anche la mancanza di adeguati raccordi interistituzionali laddove sarebbe invece fondamentale, alla luce dell'interesse del minore, il puntuale coordinamento tra i compiti delle Amministrazioni preposte. Tanto per esemplificare, negli ultimi anni si è rafforzato il distacco tra l'intervento del Comitato per i minori stranieri, privo di un rappresentante delle regioni, e l'attività affidata ai Comuni, aggravata da una carenza di governo a livello centrale (assenza di procedure omogenee per la presa in carico dei casi, mancanza di raccordi interistituzionali, totale assenza di risorse specifiche a fronte di costi di rilevante entità sostenuti totalmente dai Comuni interessati, difficoltà operative per il rimpatrio assistito). Perciò è necessario ed urgente, come previsto dal Documento congiunto ANCI-Regioni sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che il Governo adotti un documento di modifica del DPCM n.535 del 9/12/99 (regolamento Comitato minori) al fine di :

- individuare la questione dei minori stranieri non accompagnati quale priorità nell'ambito delle politiche dello Stato per la tutela dei diritti e della salute dei minori e delle politiche migratorie
- prevedere l'inserimento di almeno tre rappresentanti delle Regioni nel Comitato minori stranieri
- definire le competenze delle amministrazioni centrali e quelle locali ed il loro raccordo
- monitorare annualmente la spesa per gli interventi
- individuare le risorse specifiche nel Fondo nazionale per le politiche sociali
- effettuare il rimpatrio assistito in presenza di un progetto nel paese di provenienza del minore che tenga conto delle risorse e delle opportunità che quel paese ha o può sviluppare, con un preciso raccordo con le istituzioni straniere, con le nostre sedi diplomatiche, con le associazioni internazionali.



L'impianto tecnico del Documento non affronta adeguatamente le seguenti tematiche:

1- le politiche di integrazione e comunicazione interculturale perché le politiche di integrazione non possono essere riconducibili ai soli interventi e servizi materiali, bensì devono prefiggersi di operare anche sul piano simbolico, secondo una logica preventiva e promozionale, allo scopo di rimuovere i pregiudizi e gli stereotipi che sono alla base delle discriminazioni e che ostacolano il dialogo e la conoscenza reciproca fra le persone. Su queste tematiche non viene spesa una parola.

2-La totale carenza di un discorso sulla dimensione di genere, ovvero di una analisi trasversale sull'insieme del Documento, che metta al centro delle politiche di integrazione i bisogni e le aspettative delle donne straniere, e dunque la necessità di realizzare azioni integrate che tengano conto delle condizioni di maggiore difficoltà a cui tendenzialmente sono sottoposte le donne immigrate, nella logica di supportare e facilitare percorsi migratori connotati da elementi di emancipazione sociale, lavorativa e culturale.

**3- Il tema della partecipazione e del protagonismo dei cittadini stranieri nella definizione delle politiche pubbliche, con particolare attenzione all'obiettivo della attribuzione del voto locale ai residenti stranieri così come indicato dalla Convenzione di Strasburgo del 1992. In questo senso, rileviamo che, rispetto al Documento triennale precedente 2001-2004, questa tematica è stata letteralmente rimossa.**

A fronte di un vivace dibattito politico, e di una fortissima spinta degli Enti Locali (di ogni orientamento politico) nel costituire forme strutturate di coinvolgimento e di rappresentanza politica dei cittadini stranieri (Consulte elettive, Consiglieri aggiunti, Forum delle associazioni, modifiche statutarie ai Comuni, ecc.), il Documento politico non esprime alcuna linea ed azione di intervento.

4- Il fenomeno crescente del lavoro di accudimento delle assistenti familiari, che rappresenta una variabile significativa del più recente processo migratorio, ed impone di prevenire con sollecitudine alla soluzione delle molteplici e nuove problematiche aperte, affinché la scelta di tante famiglie e lavoratrici straniere si esprima in un contesto di legalità, quale condizione per attivare strategie di sostegno, di collegamento e di opportunità di relazione con la rete dei servizi pubblici.

Il Documento programmatico non esprime alcuna indicazione sull'informazione, orientamento, formazione, incontro tra domanda ed offerta, agevolazioni fiscali per le famiglie datrici di lavoro e canali di accesso più veloci e svincolati dalla programmazione dei flussi.

5- Manca poi la definizione di categorie professionali specifiche, ovvero la certificazione sostanziale delle competenze, necessarie perché si possa configurare un rapporto di lavoro secondo i criteri contemplati dalla normativa: a tale proposito si rileva che i datori di lavoro sono spesso costretti ad assegnare al nuovo lavoratore una categoria professionale che non rispecchia la professione realmente svolta. A pag. 96 nella sezione life learning, in riferimento all'offerta formativa ed orientativa rivolta agli adulti, non viene, infatti, menzionato il tema dell'accertamento di professionalità che consente ai lavoratori che hanno acquisito abilità in ambito lavorativo il riconoscimento della certificazione formale. Dunque, nulla si dice sulle modalità per promuovere il sistema nazionale di certificazione delle competenze, a scapito di risorse umane che potrebbero essere meglio utilizzate.

In particolare, si osserva quanto segue:

A pag.90 e poi a pag. 97 si sottolinea la rilevanza della "certificazione delle competenze linguistiche" (conoscenza della lingua italiana da parte degli stranieri) e la si propone come un fenomeno in atto: non sono però offerti dati in proposito;

A pag.92 si parla dei consigli territoriali ma non si propongono dati indicativi del loro effettivo funzionamento, ad esempio dell'effettivo coinvolgimento in essi delle regioni;

A pag.95 andrebbero formalmente separati il tema dell'obbligo scolastico per i figli di genitori non in possesso di permesso di soggiorno e il tema dell'inserimento in classi scolastiche corrispondenti all'età anagrafica;

A pag.93 si parla di "alunni e studenti stranieri in scuole e università italiane", ma poi manca ogni specifico riferimento alle università e sono omesse indicazioni in merito all'inserimento degli studenti e alle prospettive per il loro futuro;

A pag.100, a proposito della salute degli stranieri si accenna appena al fatto che "tra i 25.000 bambini nati da almeno un genitore straniero sono più frequenti la prematurità, il basso peso alla nascita, la mortalità neonatale". Nell'insieme questa parrebbe essere la principale 'peculiarità' sanitaria degli stranieri ma il documento non dedica ad essa attenzione, trascurando inoltre i dati relativi all'interruzione della gravidanza che riguardano in misura superiore le donne straniere senza indicare risoluzioni in termini di interventi. Perciò è necessario e urgente:

- definire percorsi programmatici coniugati con azioni specifiche
- considerare che un servizio pubblico non deve generare discriminazioni
- conoscere la realtà, il contesto, i bisogni degli utenti
- individuare i punti critici dell'organizzazione
- avere coscienza delle difficoltà degli operatori e, quindi, rispondere ai loro bisogni
- migliorare la comunicazione per rendere efficace il servizio
- promuovere la formazione interculturale degli operatori
- valorizzare ed utilizzare la professionalità degli stranieri
- promuovere il lavoro multidisciplinare ed il lavoro di rete tra aziende, con attori istituzionali, volontariato, associazionismo, privato sociale, ecc.
- istituire uno specifico tavolo di collegamento con le Regioni e le Province autonome per una condivisione di percorsi normativi e per uno scambio di esperienze positive

A pag. 104 a proposito delle politiche abitative si nota l'assoluta mancanza di dati sull'accesso all'edilizia pubblica e privata;

**Il documento tratta in generale della funzione del mediatore linguistico culturale (pag.114) e a questo proposito è necessario ed urgente:**

- **disciplinare con legge i profili professionali dei mediatori culturali, il loro percorso formativo ed il titolo specialistico.**
- **omogeneizzare tra le Regioni i percorsi formativi dei mediatori culturali che, preferibilmente, dovrebbero essere stranieri con esperienza personale di immigrazione ed una congrua permanenza in Italia.**
- **prevedere modelli formativi di almeno 600 ore (a questo proposito esiste un indirizzo chiaro da parte del CNEL che prevede un modulo di base di 500 ore ed una formazione settoriale di 100 ore) basati su una formazione di base, associata ad una formazione specialistica e permanente, prevedendo una formazione anche degli operatori italiani delle Istituzioni in cui i mediatori andranno ad operare**
- **non privilegiare l'iniziativa di alcune Università italiane che hanno aperto un corso di laurea in Mediazione culturale, in quanto molti immigrati non riescono a farsi convalidare e riconoscere i titoli di studio conseguiti nei paesi di origine**
- **incentivare l'utilizzo dei mediatori da parte degli Enti che gestiscono concretamente i processi di integrazione e che si fanno carico dell'utilizzo di tali figure (si vedano le osservazioni di pag. 5)**
- **reperire le necessarie risorse perché il processo sopra illustrato si realizzi inoltre manca nel documento ogni indicazione circa la carta di soggiorno: sul numero delle carte rilasciate negli ultimi anni, sulle prospettive future a riguardo. Diventa imprescindibile ottemperare alla direttiva europea in materia (che riporta a 5 gli anni di soggiorno richiesti per l'ottenimento) ecc. Eppure la carta di soggiorno è un**





aspetto centrale delle politiche di integrazione e conseguentemente della programmazione regionale ;

Manca nel documento ogni considerazione circa il problema dei tempi lunghi di rinnovo dei permessi di soggiorno e le azioni per superarlo allo stato della normativa (è strano ad esempio che si parli di una reingegnerizzazione delle procedure per la concessione della cittadinanza [pag.107] e non a proposito del rinnovo del permesso di soggiorno);

Manca nel documento ogni indicazione a proposito del settore degli interventi e servizi sociali pur estremamente importanti per l'integrazione della popolazione immigrata.

## CAPITOLO V

### RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (pag. 115-117)

Nel capitolo mancano vere linee programmatiche future: è più un riepilogo di provvedimenti presi e un richiamo a disposizioni di legge, senza impegni volti a garantire continuità ed estensione della rete di servizi nata con il Programma Nazionale Asilo e altre iniziative locali.

Il problema centrale non è solo quello di "sveltire le pratiche" ma anche quello di garantire l'effettività del diritto di protezione.

La Convenzione di Ginevra del 1951 definisce giuridicamente chi è il Rifugiato, che diritti ha e quali sono gli obblighi dello Stato nei suoi confronti. In Italia è divenuta esecutiva con la Legge n.722/1954. Anche se al richiedente asilo viene rilasciato un permesso di soggiorno, tale permesso concede il diritto a permanere sul territorio nazionale, il diritto all'assistenza sanitaria ed il diritto all'istruzione scolastica per eventuali minori, ma non il Diritto al Lavoro. In considerazione che l'accoglienza di queste persone viene garantita dallo Stato con un contributo una tantum di Euro 800,00 erogato dalla Prefettura competente normalmente dopo 2 o 3 mesi dall'ingresso in Italia, *che le strutture di accoglienza istituite con il Piano Nazionale Asilo sono insufficienti al fabbisogno*, che il parametro del costo pro-capite giornaliero risulta largamente inattuale e inadeguato; che la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato impiega mediamente un anno e mezzo per la convocazione del richiedente asilo e che sono pochissime le domande accolte, è fin troppo chiaro come il cittadino straniero interessato possa uscire facilmente da un percorso di legalità..

Considerato inoltre che le regioni hanno competenze in materia sotto il profilo degli interventi sociali e dell'assistenza è necessario ed urgente:

- Approvare una legge organica sul diritto d'asilo
- Monitorare costantemente il fenomeno, dandone opportuna comunicazione agli Enti pubblici a vario titolo competenti nel processo di protezione ed accompagnamento del richiedente asilo
- Ripensare al DINIEGO all'asilo aggiornandone i criteri
- Prevedere adeguate risorse per il sostegno alle politiche di integrazione delle Regioni e degli Enti Locali
- Superare la logica dell'assistenzialismo a favore di una politica di integrazione sociale consapevole della presenza di nuovi cittadini bisognosi di protezione, dignità, sicurezza
- Considerare che, visti i tempi del riconoscimento dello status di rifugiato, la seconda accoglienza è il problema più rilevante da affrontare oggi.

Infine il Documento fa sul tema delle risorse da impegnare, in particolare sull'equilibrio tra risorse per il contrasto alla clandestinità e risorse per l'integrazione sociale.



Contemporaneamente il disegno di legge sulla Finanziaria 2005 prevede una riduzione al Fondo nazionale per le politiche sociali di oltre il 25%, e su questo si è già espressa all'unanimità dando un giudizio preoccupato e non favorevole la Conferenza Unificata nello scorso ottobre.

Le osservazioni sopra riportate evidenziano la disomogeneità del documento con conseguente difficoltà da parte delle Regioni di procedere ad una programmazione organica e unitaria, con il rischio di vanificare gli obiettivi generali indicati nel documento di programmazione.

**In considerazione di quanto sopra espresso si ritiene che il documento debba essere necessariamente modificato e integrato, superando le lacune evidenziate, sia rispetto agli elementi descrittivi che prescrittivi, coerentemente con quanto previsto dall'art. 3 D.lgs. 286/98.**

Roma, 11 novembre 2004



A lligato B

11/11/04  
Consiglio  
PRESIDENTE CONSIGLIO  
MINISTRI



ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI



## CONFERENZA UNIFICATA 11 novembre 2004

Punto 2) all'ordine del giorno

### **DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO PER GLI ANNI 2004-2006, A NORMA DELL'ARTICOLO 3, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998, N. 286, COSI' COME MODIFICATO DALLA LEGGE 30 LUGLIO 2002, N. 189**

#### PREMESSA

Il Documento intende rappresentare una panoramica a tutto campo sulla programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2004 - 2006, soffermandosi nel dettaglio sulle politiche per il lavoro e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso; sulle politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e in relazione alla presenza degli stranieri nel sistema giudiziario; sulle azioni e gli interventi a livello internazionale; sulle politiche di integrazione e sui richiedenti asilo e rifugiati.

ANCI e UPI ritengono doverose alcune **considerazioni introduttive**:

- il confronto istituzionale sul Documento è stato caratterizzato da una gestione in "emergenza": lo scarsissimo tempo a disposizione per esprimere un parere ha costretto Regioni e Autonomie Locali a chiedere due volte il rinvio della discussione in Conferenza unificata, così da poter dar luogo ad una riflessione attenta e ponderata. Questo elemento non depone favorevolmente verso un testo i cui contenuti dovrebbero rappresentare il principale punto di riferimento della politica migratoria in Italia, e che quindi dovrebbe tenere in massima considerazione il parere di soggetti istituzionali, quali i Comuni, chiamati a sostenere e favorire la concreta attuazione di molte di tali politiche sul territorio. Il rischio è, come purtroppo spesso accade quando si tratta di fenomeno

migratorio, che le scelte di "governance" debbano sempre cedere il passo a considerazioni di carattere emergenziale;

- è ormai opinione ampiamente condivisa che l'immigrazione rappresenti ben più di un fenomeno di natura esclusivamente economica e/o di ordine pubblico, e che lo stesso abbia assunto ormai carattere strutturale: in questo contesto, assumono rilevanza primaria gli interventi volti a favorire l'integrazione sociale, lavorativa, abitativa, ma anche i processi di partecipazione culturale e civica. In questo senso si è espresso recentemente anche l'esecutivo, con l'autorevole voce del Ministro dell'Interno. Lo spazio, la qualità e la concretezza degli strumenti che il documento mette in campo per sostenere e promuovere tali interventi non appaiono spesso all'altezza delle sfide che il fenomeno pone al paese;
- il documento, salvo rarissime eccezioni, non rende conto di obiettivi e strumenti messi in campo con il precedente Documento di programmazione per gli anni 2001 - 2003. Allo stesso modo risultano scarsissimi i riferimenti alle numerose buone pratiche espresse dai territori, che con le questioni più complesse dell'integrazione dei cittadini stranieri si confrontano quotidianamente da anni. Questo approccio non appare efficace per favorire un processo caratterizzato da tempi lunghi, comunque non affrontabile in un'ottica di legislatura.

## VALUTAZIONI

### **1. Politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano.**

ANCI e UPI apprezzano la linea di indirizzo in base alla quale "la programmazione dei flussi d'ingresso deve svilupparsi in maniera coerente con la capacità di accoglienza e di inserimento nella società italiana, non solo nel mercato del lavoro ma anche nelle comunità locali, in un quadro di compatibilità con le condizioni alloggiative e dei servizi sociali". Si rileva tuttavia che tale indicazione non viene ripresa nel testo attraverso iniziative concrete: l'auspicio è che essa venga interpretata nel senso di sostenere la capacità di accoglienza e integrazione dei servizi sociali del territorio e non, come sembrerebbe ad una lettura complessiva del documento, in senso restrittivo.

La politica adottata appare in parziale contraddizione con l'analisi del mercato del lavoro che il documento stesso fornisce. Se infatti da un lato si prospetta con puntualità una crescente domanda di manodopera, a questa seguono scelte univocamente restrittive rispetto all'ingresso regolare, asserendo che "gran parte della domanda di manodopera dei prossimi due anni verrà colmata con l'ingresso nella forza lavoro occupata di persone già residenti in Italia" [pg. 23]. Il passaggio appare poco chiaro e non in relazione con dati specifici in materia.

La legislazione vigente ha comportato la riduzione della durata dei permessi di soggiorno, il moltiplicarsi delle procedure, l'allungarsi dei tempi di conclusione delle pratiche, la cui complessità rischia di mettere in discussione, anche per lunghi periodi, la fruizione di diritti fondamentali. In questo quadro, appare urgente la predisposizione di misure che consentano uno snellimento delle procedure di rilascio



e rinnovo dei permessi di soggiorno, rispetto alle quali il Documento non avanza alcuna proposta.

In particolare, inoltre, non si riscontrano proposte di intervento che favoriscano l'indispensabile stabilizzazione della posizione di quanti, presenti regolarmente sul territorio e inseriti da tempo nel mondo del lavoro, soffrono delle difficoltà legate alla crescente flessibilizzazione che caratterizza i rapporti di impiego nel suo complesso, e quindi anche di quelli riguardanti i cittadini stranieri. Sull'andamento dei rilasci della carta di soggiorno che rappresenta, potenzialmente, uno strumento per la stabilizzazione già previsto dall'ordinamento, non vengono forniti dati né linee strategiche finalizzate a facilitarne l'accesso.

Si ritiene inoltre necessario, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto in settori ad alta personalizzazione del rapporto di lavoro (piccola impresa, collaborazione domestica, etc.), affiancare allo strumento ordinario dei contratti di soggiorno la previsione di una quota di ingressi per ricerca di lavoro. E' evidente infatti che, qualora non venissero attivati canali alternativi, la relevantissima domanda e offerta di lavoro in questo settore continuerebbero ad incontrarsi sul terreno dell'illegalità (il documento riferisce di 340.000 collaboratrici familiari e di cura della persona che hanno usufruito della recente regolarizzazione), con conseguenze sul piano del trattamento contrattuale delle lavoratrici straniere ma anche della qualità e certificabilità dei servizi offerti alle famiglie.

Con riferimento, in particolare, alle politiche del lavoro, si deve adeguatamente ribadire e tenere conto del ruolo svolto dalle Province che, nella materia di che trattasi, non si risolve unicamente in una forma di raccordo regionale sufficientemente generica.

A questo riguardo, è da valutare con favore la volontà di promuovere attività di rilevazione e indagini sul fabbisogno lavorativo, sulle capacità di assorbimento del mercato del lavoro e di integrazione, basandosi su un più stretto raccordo con Regioni, enti locali e associazioni di categoria. Tuttavia tale indicazione, presente nel "riepilogo delle principali azioni programmate" [pag. 4], non viene ripresa nel testo del Documento. Si ritiene che la predisposizione di sedi *ad hoc* per la rilevazione del bisogno a carattere locale anche attraverso misure innovative sia indispensabile, soprattutto in settori di forte rilievo sociale nell'ambito delle politiche di sostegno alla famiglia, come l'assistenza domestica e la cura alla persona.

## **2. Le politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e gli stranieri nel sistema giudiziario**

Non viene data sufficiente rilevanza al ruolo che la semplificazione dei processi di ingresso e permanenza regolare può avere nella prevenzione dell'immigrazione clandestina e nella lotta alla criminalità organizzata. Ciò vale, ad esempio, rispetto all'esiguità del tempo a disposizione concesso, in caso di interruzione del rapporto di lavoro, per un nuovo inserimento lavorativo. La regolarizzazione, il cui esito è andato al di là di ogni aspettativa, pare rappresentare precisamente questa istanza: la volontà degli stranieri di essere presenti in condizioni di regolarità, e dei datori di lavoro di definire il rapporto di lavoro in maniera trasparente.

Preoccupa in particolare la situazione dei cosiddetti *overstayers*, divenuti cioè irregolari a seguito di un ingresso/permanenza regolare, rispetto ai quali il documento riconosce la rilevanza in termini quantitativi sul totale delle presenze



irregolari, ma si ferma di fronte all'assenza di stime attendibili, non definendo possibili strategie di elaborazione di dati e di intervento.

Infine, l'ANCI considera indispensabile e vincolante l'indicazione per cui nuove strutture di trattenimento (Centri di permanenza temporanea e assistenza) potranno essere realizzate solo "previe intese con le Amministrazioni locali" [pag. 47].

### **3. Le azioni e gli interventi a livello internazionale**

Si valuta con favore l'indicazione volta a considerare l'attività di cooperazione internazionale nei Paesi d'origine dei flussi migratori come strumento strategico di gestione ordinata degli stessi e, in questo quadro, il particolare riferimento al sostegno di interventi innovativi e sperimentali di cooperazione decentrata, quali quelli rivolti alla valorizzazione delle rimesse. Tuttavia, le recenti determinazioni a riguardo in sede di definizione della legge finanziaria destano preoccupazione in merito alla messa a disposizione di risorse e strumenti per dare concreta attuazione a queste indicazioni di principio.

### **4. Le politiche di integrazione**

Il documento, pur enunciando alcune priorità di azione anche condivisibili, non fa riferimento a misure che contribuiscano a delineare una politica nazionale sul tema, né tiene conto dell'ingente sforzo che ricade in capo ai Comuni per garantire servizi essenziali per l'integrazione della popolazione immigrata. L'immigrazione è, ai sensi dell'articolo 117 secondo comma della Costituzione, di esclusiva competenza statale, includendo non solo le azioni di contrasto e controllo dei flussi, ma anche le politiche per l'integrazione. Nel documento vengono ripetutamente delegati compiti agli enti locali senza definire precise linee di indirizzo né prevedere lo stanziamento di adeguate risorse economiche. Vengano richiesti sforzi aggiuntivi, ad esempio in tema di politiche abitative, in assenza di impegni finanziari aggiuntivi in un quadro come quello attuale, che vede una crescita dei bisogni sociali (si pensi ad esempio alla crescita esponenziale di "nuovi residenti" a seguito della regolarizzazione) a fronte di interventi fortemente restrittivi della legge finanziaria sui bilanci degli enti locali.

In linea generale, appare quasi rimossa la presenza in Italia di cittadini stranieri non appartenenti *tout court* alla forza lavoro: il documento è infatti lacunoso ogniqualvolta si debba trattare di ricongiungimenti familiari, della specificità della condizione femminile, della tutela della maternità, o di persone portatrici di particolare vulnerabilità, come ad esempio i minori stranieri non accompagnati.

L'ANCI valuta negativamente, nell'ottica di un positivo processo di integrazione e della definizione di un patto di diritti e doveri con i cittadini stranieri, l'assenza di qualsiasi accenno in merito all'urgenza dell'adozione di quegli strumenti normativi a carattere nazionale che sostengano la partecipazione civica, a partire dal riconoscimento del diritto di voto nelle elezioni amministrative prima e politiche poi. Parimenti essenziale si considera la riforma della legge sulla cittadinanza, volta a farne uno strumento davvero efficace di riconoscimento di percorsi di stabilizzazione.



Nello specifico:

#### **a. Consigli territoriali per l'immigrazione.**

Nel rilevare l'assenza di dati in merito all'effettivo funzionamento dei Consigli, si sottolinea la contrarietà dell'ANCI rispetto all'interpretazione di una loro "funzione di indirizzo delle risorse messe a disposizione da altri soggetti". Il luogo della definizione delle priorità delle politiche dell'integrazione deve essere anche quello in cui tali politiche si sostengono e si attivano: in questo senso, finché non saranno portatori di risorse statali *ad hoc*, su cui di buon grado gli enti locali condivideranno le scelte di gestione, i Consigli territoriali per l'immigrazione possono avere un ruolo fondamentale come luogo di coordinamento interistituzionale, in particolare tra enti locali e Questure per lo snellimento degli *iter* burocratici.

#### **b. Politiche per la salute**

Si sottolinea la necessità di aggiornare il dato presente nel Documento di programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2001 - 2003 che attestava la percentuale dei cittadini stranieri effettivamente iscritti al Servizio sanitario nazionale solo al 30% degli aventi diritto. Si tratta di un dato allarmante che, se confermato, è da considerare come terreno di intervento prioritario.

Preoccupa inoltre l'assenza di proposte specifiche volte a garantire l'effettiva tutela della salute di tutti i minori, indispensabile anche alla luce della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

#### **c. Politiche abitative**

Richiamando le considerazioni sopra esposte in materia di risorse, non appare opportuno prevedere politiche differenziali per facilitare l'ingresso degli stranieri nel mercato degli alloggi, ma ripensarle in termini universalistici, a favore della complessità delle fasce disagiate. In questa direzione si sottolinea nuovamente il carattere fortemente discriminatorio del sesto comma dell'articolo 40 del Testo Unico sull'immigrazione, come modificato dall'articolo 27 della legge 189 del 2002 che richiede al cittadino straniero, al fine dell'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, in un contesto di generalizzata riduzione della durata dei permessi di soggiorno, il possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale.

#### **d. Politiche scolastiche**

Si considerano favorevolmente le proposte in merito all'integrazione scolastica, e l'approccio che integra ambiente scolastico, extrascolastico e familiare. C'è tuttavia scarsa concretezza sugli strumenti messi in campo.

Il Documento di programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2001-2003 faceva ad esempio specifico riferimento alla volontà di stanziare risorse aggiuntive a quegli istituti scolastici in cui risultasse una presenza di alunni stranieri superiore al 10%. Non si rende conto, nel presente documento, di tale strumento.

A titolo di esempio, ricordiamo inoltre che l'ANCI aveva presentato un emendamento all'articolo 5 del Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 - *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53* - finalizzato ad includere, tra le finalità della scuola primaria, anche l'accoglienza e la valorizzazione delle diversità



individuali derivanti "dalle provenienze culturali e geografiche...", e che l'emendamento non è stato accolto dal Governo.

#### **e. Mediazione culturale**

L'ANCI valuta positivamente un percorso che preveda la formazione professionale e la certificazione di competenze per i mediatori interculturali:

Si sottolinea tuttavia di non considerare opportuna la creazione o il consolidamento di percorsi di sostegno che siano sempre rivolti solo alla specificità dei cittadini stranieri: la mediazione dovrebbe tendenzialmente diventare uno dei metodi di lavoro e pratica professionale di *tutti* gli operatori di servizi pubblici, mentre i mediatori dovrebbero ricoprire solo aspetti ad alta specializzazione.

#### **f. Minori stranieri non accompagnati**

Il tema dei minori stranieri non accompagnati è esemplificativo di molte delle criticità sopra esposte: a fronte di una fortissima esposizione dei territori, nulla viene messo in campo che rappresenti da un lato una scelta chiara del nostro paese in termini di governo di questo preoccupante fenomeno di migrazione precoce, che presenta in Italia caratteristiche uniche in Europa nonché gravi episodi di tratta e sfruttamento, e dall'altro che possa fornire ai Comuni più esposti al fenomeno il sostegno necessario, tanto in termini di risorse quanto in termini di definizioni di un quadro delle responsabilità e delle procedure che ad oggi risulta estremamente frammentario e discrezionale.

Si accoglie con favore la volontà espressa di "individuare forme di sostegno al bilancio dei comuni di piccole dimensioni e che usufruiscono di limitate risorse finanziarie..." [pag. 107], soprattutto se ne apprezza il valore in quanto primo riconoscimento dello sforzo cui da anni i Comuni italiani sono sottoposti per far fronte alla crescente presenza di minori stranieri non accompagnati sui propri territori. Si ricorda tuttavia che, pur rappresentando in alcuni casi una vera e propria emergenza per alcuni Comuni di piccole dimensioni, il fenomeno riguarda soprattutto le città metropolitane e le città di medie dimensioni, come emerge dalla recente indagine condotta dall'ANCI che alleghiamo al presente parere, che si trovano ad affrontarlo senza alcuna possibilità di programmare interventi e risorse e senza strumenti giuridici e di coordinamento con il livello centrale che siano davvero efficaci. Si rimanda, al riguardo, al "Documento congiunto ANCI - Regioni sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati" che pone al governo istanze precise, tra cui la definizione in maniera chiara dei distinti ruoli e compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali; l'individuazione di risorse aggiuntive al Fondo Nazionale per le politiche sociali per potenziare la rete di accoglienza decentrata con standard di qualità ed efficienza; l'investimento di più rilevanti risorse nelle aree d'origine dei minori, in un'ottica di prevenzione.

Infine, il fenomeno dei cittadini rom non viene nemmeno accennato, pur rappresentando per i Comuni italiani una vera e propria emergenza rispetto alla quale, ancora una volta, pur trattandosi di competenza dello Stato, nulla viene preventivato.

### **5. Richiedenti asilo e rifugiati**

Il tema della politica sull'asilo e sul trattamento dei richiedenti asilo e dei profughi è appena accennato e fa riferimento all'impianto normativo previsto nella legge 189





del 2002, non presentando veri elementi di programmazione. Anche se grazie a tale normativa si è riconosciuta ed istituzionalizzata l'esperienza del Programma Nazionale Asilo, si sottolinea nuovamente lo sforzo che i Comuni fanno per lavorare nella direzione dell'integrazione sociale di profughi, richiedenti asilo e rifugiati. In particolare, si rammenta che le risorse di cui è stato dotato il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo permettono ad oggi di accogliere 2.300 tra richiedenti asilo e rifugiati all'anno. Tale capienza, pur tenendo conto del *turn over*, appare ampiamente insufficiente a fronte del numero di richiedenti asilo effettivamente presenti sul territorio.

Rimangono in ogni caso le riserve sull'impianto normativo della suddetta disciplina del diritto d'asilo, che non appare adeguato a garantire il rispetto dei principi minimi di tutela di richiedenti asilo e rifugiati.

Si concorda sull'urgenza dell'approvazione di una legge organica sul diritto d'asilo, peraltro già indicata come provvedimento urgente nel precedente documento di programmazione delle politiche di immigrazione.

### PARERE

ANCI e UPI esprimono **parere negativo**, salvo l'accoglimento delle seguenti integrazioni:

1. che venga sollevata e affrontata con la dovuta considerazione la questione delle risorse che devono in ogni caso accompagnare la delega delle politiche dell'integrazione a livello locale, in particolare rispetto ai seguenti aspetti:
  - minori stranieri non accompagnati, a sostegno anche delle città metropolitane e medie
  - politiche abitative;
  - politiche scolastiche;
  - mediazione interculturale;
2. che vengano prefigurate misure specifiche volte allo snellimento delle procedure di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno;
3. che vengano definite azioni concrete a supporto della politica del lavoro e di accompagnamento degli immigrati e, più in particolare, che vengano prefigurate misure specifiche volte a favorire la stabilizzazione della posizione degli stranieri presenti da più lungo tempo in Italia, a partire dalla semplificazione dell'accesso alla carta di soggiorno;
4. che venga riconosciuta l'urgenza di definire misure che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto in settori ad alta personalizzazione del rapporto di lavoro (piccola impresa, collaborazione domestica, etc.);
5. che vengano definite strategie di elaborazione di dati e di intervento in merito alla situazione dei cosiddetti *overstayers*;
6. che siano definite iniziative più concrete, anche in rapporto ad altre amministrazioni dello Stato, volte a sostenere interventi innovativi e sperimentali



di cooperazione decentrata come strumento strategico di governo dei flussi migratori;

7. in particolare sul tema dei minori stranieri non accompagnati, si richiede:

- che il fenomeno venga assunto come questione prioritaria nelle politiche migratorie e in quelle sociali;
- la stipula di un accordo interistituzionale che stabilisca in maniera chiara i distinti ruoli e compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, anche attraverso l'istituzione di un apposito coordinamento;
- l'individuazione di risorse aggiuntive al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, per potenziare la rete di accoglienza decentrata con standard di qualità ed efficienza, demandando alle Regioni il particolare sostegno alle realtà maggiormente interessate al fenomeno, nonché altre risorse finalizzate al monitoraggio dello stesso e ad azioni di coordinamento interistituzionale di livello nazionale;
- l'investimento di più rilevanti risorse nelle aree d'origine dei minori stranieri non accompagnati, che permettano di incidere sul fenomeno in un'ottica di prevenzione e favoriscano i processi di reinserimento a seguito di un rimpatrio assistito;

8. che vengano assunti impegni specifici in merito all'ampliamento della capacità ricettiva del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, e quindi all'adeguato bilanciamento delle politiche di trattenimento e di quelle dell'accoglienza e dell'integrazione, indispensabili ai fini della tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalle convenzioni internazionali, di cui l'Italia è firmataria, e dalla legislazione europea;

9. infine, che venga sottolineata l'importanza di favorire, anche attraverso strumenti normativi a carattere nazionale, la partecipazione civica dei cittadini stranieri, a partire dal riconoscimento del diritto di voto nelle elezioni amministrative prima e politiche poi.



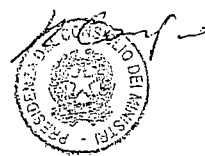
PER COPIA CONFORME

N. 71 FOL. 1

22 NOV. 2004



11/11/2019  
Esposito  
Seclata



*MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI  
UN'INDAGINE TERRITORIALE*

**ANCI**

**Dipartimento immigrazione e politiche sociali**

## INDICE

### 1. Premessa

- |   |        |
|---|--------|
| 1. Obiettivi e metodologia dell'indagine        | pag. 3 |
| 2. Rappresentatività del campione dell'indagine | pag. 5 |

### 2. Analisi dei dati

- |   |         |
|---|---------|
| 3.1 Dati generali sul fenomeno a livello nazionale                            | pag. 7  |
| 3.2 Analisi del fenomeno nella dimensione regionale                           | pag. 13 |
| 3.3 Analisi del fenomeno nei Comuni   | pag. 20 |
| 3.4 <i>Focus</i> sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco | pag. 25 |

### Indice delle tabelle

- |   |         |
|---|---------|
| 1. Questionari ricevuti   | pag. 5  |
| 2. Percentuale di risposta alle singole domande                         | pag. 6  |
| 3. MSNA presi in carico   | pag. 7  |
| 4. MSNA accolti per almeno un mese sul totale dei minori segnalati      | pag. 7  |
| 5. Percentuale MSNA resisi irreperibili                                 | pag. 8  |
| 6. Distribuzione per cittadinanza dei MSNA nel 2003                     | pag. 9  |
| 7. Tipologia permesso di soggiorno - anno 2003                          | pag. 9  |
| 8. Numero richiedenti asilo   | pag. 11 |
| 9. Spese sostenute  | pag. 11 |
| 10. Totali presenze per Regione   | pag. 13 |
| 11. Distribuzione delle cittadinanze per Regione                        | pag. 16 |
| 12. Aggregati di spesa per Regione                                      | pag. 17 |
| 13. Dettaglio nei Comuni con più di 15.000 abitanti - anno 2003         | pag. 20 |
| 14. Dettaglio nei Comuni con meno di 15.000 abitanti - anno 2003        | pag. 21 |
| 15. Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA della Romania | pag. 25 |
| 16. Comuni con maggiore presenza di MSNA dalla Romania                  | pag. 27 |
| 17. Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dall'Albania  | pag. 27 |
| 18. Comuni con maggiore presenza di MSNA dall'Albania                   | pag. 28 |
| 19. Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dal Marocco   | pag. 29 |
| 20. Comuni con maggiore presenza di MSNA dal Marocco                    | pag. 30 |

### Indice dei grafici

- |   |         |
|---|---------|
| 1. MSNA accolti per almeno un mese  | pag. 8  |
| 2. MSNA irreperibili  | pag. 8  |
| 3. Cittadinanza MSNA  | pag. 10 |
| 4. Totale presenza per Regione  | pag. 14 |
| 5. Aggregati di spesa per Regione nel 2003  | pag. 18 |
| 6. Confronto tra variazione di spesa e di presenza dal 2002 al 2003                 | pag. 19 |
| 7. Rapporto tra numero complessivo e presi in carico per almeno un mese - anno 2003 | pag. 22 |
| 8. Rapporto tra accolti e irreperibili - anno 2003                                  | pag. 23 |
| 9. Regioni con presenza di almeno 50 MSNA della Romania                             | pag. 26 |
| 10. Regioni con presenza di almeno 50 MSNA dall'Albania                             | pag. 28 |
| 11. Regioni con presenza di almeno 50 MSNA del Marocco                              | pag. 30 |



## Obiettivi e metodologia dell'indagine

A dicembre del 2003 la Commissione immigrazione dell'ANCI ha dato mandato al Dipartimento immigrazione e servizi sociali di effettuare una rilevazione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati sull'intero territorio nazionale, con l'obiettivo di acquisire elementi di conoscenza non solo e non tanto in termini di presenza complessiva sul territorio, quanto in relazione ad aspetti più direttamente legati ad un approccio *territoriale*.

All'origine dell'indagine è la consapevolezza che la mancanza di dati certi e aggiornati sulla presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano è certamente uno degli elementi che influiscono negativamente sulla possibilità di esprimere una politica di governo del fenomeno.

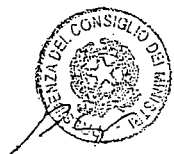
L'orientamento territoriale che impronta l'indagine si esprime innanzitutto nella scelta della fonte dei dati. Con il sostegno delle ANCI Regionali, l'ANCI ha inviato un questionario di rilevazione a tutti i Comuni d'Italia. L'approccio al fenomeno, che di per sé ha natura marcatamente migratoria, è in gran parte orientato dal bisogno di servizi di cui questi minori sono portatori. Si va così ad evidenziare l'aspetto *sociale* e quindi la responsabilità a livello di enti locali. In questo senso, poco dicono i dati forniti dal Governo centrale. Sapere quanti sono i minori stranieri in Italia dice qualcosa, ma certamente non *descrive* il fenomeno che è infatti, come vedremo, caratterizzato ad esempio dalla concentrazione in alcune città e in alcune Regioni: un ragionamento di *governance* non può che partire da questo elemento, e da tutti quegli aspetti che ne caratterizzano la presenza in un territorio piuttosto che in un altro.

L'approccio territoriale si esprime poi nella scelta dei quesiti posti ai Comuni. Il questionario è stato definito sulla base di alcune domande di carattere generale sulla presenza dei minori (numero delle presenze, numero dei minori presi in carico per più di un mese, numero di minori che si sono resi irreperibili successivamente alla presa in carico) e sullo *status* dei minori (tipologia di permessi di soggiorno, presenza di richiedenti asilo). Rispetto all'area d'origine dei minori, si è chiesto ai Comuni di indicare, oltre alla cittadinanza, anche la specifica città (o area) di provenienza dei minori. Vale anche qui ciò che si diceva a proposito della concentrazione nelle città di destinazione. Il dato generale sulla cittadinanza, di per sé, dice molto ma non tutto. Non permette, ad esempio, di evidenziare la presenza di catene migratorie che legano specifiche aree di provenienza e specifiche aree di destinazione e non permette di effettuare valutazioni approfondite sulle motivazioni che sono alla base della scelta di partire, che tengano conto delle specificità dei territori di partenza.

La circoscrizione di specifici territori di origine è, in questo senso, un'importante punto di partenza per la predisposizione di interventi finalizzati alla positiva reintegrazione di minori che facessero ritorno ma soprattutto alla prevenzione del fenomeno, che rappresenta sempre e comunque un elemento di *crisi* anche per le realtà di partenza.

L'ultimo aspetto trattato dall'indagine è quello della spesa sostenuta dall'ente locale per la presa in carico dei minori, con la specifica dell'eventuale contributo regionale. Si tratta di un elemento di valutazione essenziale, rispetto al quale non esiste alcun tipo di dati a livello nazionale.

L'attenzione alla *territorialità* è presente, infine, anche in fase di lettura degli esiti dell'indagine. I questionari giunti all'ANCI sono stati suddivisi tra Comuni che hanno più o meno di 15.000 abitanti. Se infatti è vero che la presenza di minori è concentrata in gran misura nei Comuni grandi e medi, è di interesse approfondire la comprensione del fenomeno nei piccoli Comuni, dai quali l'ANCI ha ricevuto numerose segnalazioni di sofferenza rispetto ad una presenza che, in quanto non programmabile, può mettere in seria difficoltà il bilancio dei Comuni anche con piccoli numeri.



## Rappresentatività del campione dell'indagine

Come accennato in premessa, la metodologia dell'indagine è consistita nell'invio di un questionario di rilevazione del fenomeno a tutti i Comuni italiani, con l'obiettivo di delineare un quadro nazionale il più completo possibile privilegiando, in questa che intende essere una prima sperimentazione, il dato quantitativo rispetto a quello qualitativo. Si è scelto per questo di costruire un questionario "leggero", che potesse essere compilato da un unico servizio, rinunciando a porre alcune domande che, seppure potevano fornire elementi di valutazione importanti (quale l'età dei minori o la tipologia di servizi attivati), avrebbero finito per appesantire il lavoro di compilazione e, di conseguenza, ridurre in numero di questionari restituiti.

La tabella 1 indica, in numeri assoluti e in percentuale, il numero di questionari ricevuti dall'ANCI e quindi il livello di rappresentatività raggiunto dall'indagine:

Questionari ricevuti				
Comuni	N° Comuni che hanno preso in carico msna	N° Comuni che non hanno preso in carico msna	Totale	% sul totale di Comuni
Inferiori a 15.000 abitanti	115	1880	1995	26,8%
Superiori a 15.000 abitanti	231	170	401	60,4%
<b>Totale</b>	<b>346</b>	<b>2050</b>	<b>2396</b>	<b>29,6%</b>

Tabella 1.

Se si tiene conto che il fenomeno è presente soprattutto nelle città metropolitane e nelle città medie, nelle quali è concentrato il 58% della popolazione italiana<sup>1</sup>, la compilazione del questionario da parte di un numero pari al 60,4 % delle città con più di 15.000 abitanti fornisce alla rilevazione un grado di rappresentatività soddisfacente. Dei 401 Comuni sopra i 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario, 231 (pari al 58%) hanno preso in carico, nel 2002 e/o nel 2003, minori stranieri non accompagnati.

I Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario sono stati 1995, pari al 26,8 % del totale. Di questi, 115 (pari al 6%) si sono confrontati con il fenomeno sul loro territorio nei due anni di riferimento.

Un altro elemento da tenere in considerazione nella lettura dei dati di seguito riportati è la percentuale di risposta a ciascuna domanda, indicata nella tabella 2. Non tutti i Comuni che hanno compilato il questionario e che hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati negli anni 2002 e 2003 hanno poi saputo rispondere a tutte le domande

<sup>1</sup> Fonte: ISTAT, Censimento 2001.

presenti nel questionario. Mentre ad esempio tutti hanno indicato il numero di minori per i quali vi è stata una presa in carico superiore ad un mese, solo il 58% dei Comuni in cui è presente il fenomeno hanno saputo specificare, oltre alla cittadinanza, anche la città (o area) di provenienza:

Percentuale di risposta alle singole domande	
Domanda	%
N° minori stranieri non accompagnati presi in carico	100%
N° minori stranieri non accompagnati presi in carico per almeno un mese	100%
Le tre cittadinanze più numerose e n° di minori per ciascuna cittadinanza	90%
Città di provenienza	58%
Tipologia permessi di soggiorno	88%
N° minori stranieri non accompagnati resisi irreperibili	95%
N° minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo politico	92%
Spesa sostenuta dai Comuni - anno 2002	86%
Spesa sostenuta dai Comuni - anno 2003	88%
Contributi regionali - anno 2002	83%
Contributi regionali - anno 2003	79%

Tabella 2



## Analisi dei dati

Nell'analisi dei dati, abbiamo scelto di trattare il tema secondo le seguenti aggregazioni:

1. Dati generali sul fenomeno a livello nazionale
2. Analisi del fenomeno nella dimensione regionale
3. Analisi del fenomeno nei Comuni con più di 15.000 abitanti
4. Analisi del fenomeno nei Comuni con meno di 15.000 abitanti
5. *Focus* sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco.

### 1. Dati generali sul fenomeno a livello nazionale

I dati che si presentano in questa sezione riguardano i **346** Comuni che hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati negli ultimi due anni.

- a. I primi dati di carattere generale riguardano il numero di minori stranieri non accompagnati presi in carico nell'anno 2002 e nell'anno 2003, la durata della presa in carico (superiore o inferiore ad un mese) e il numero di minori resisi successivamente irreperibili:

MSNA presi in carico			
Comuni	2002	2003	Variazione %
Inferiori a 15.000 ab.	203	239	18%
Superiori a 15.000 ab.	5443	6216	14%
<b>Totale</b>	<b>5646</b>	<b>6455</b>	<b>14%</b>

Tabella 3

di cui:

% MSNA accolti per almeno un mese sul totale dei minori segnalati		
Comuni	2002	2003
inferiori a 15.000 ab.	80%	68%
superiori a 15.000 ab.	38%	40%
<b>Totale</b>	<b>39%</b>	<b>41%</b>

Tabella 4

Graficamente:



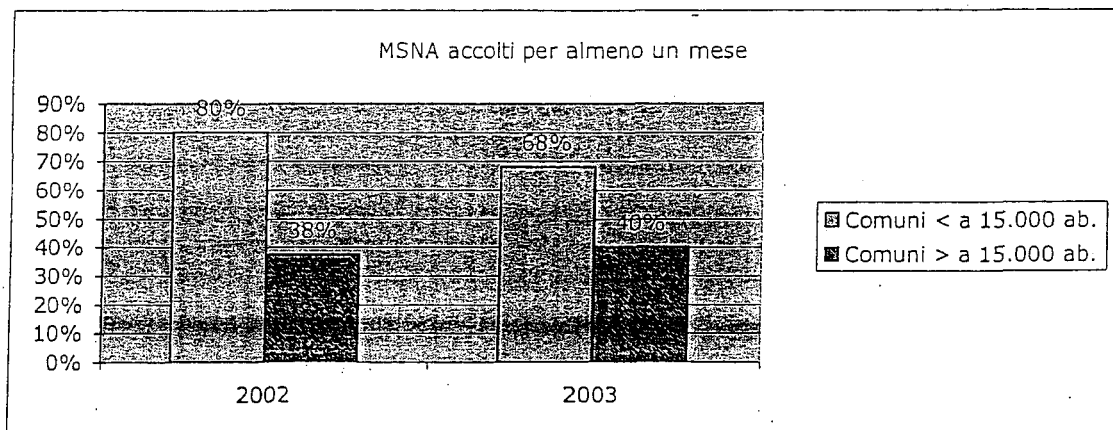


Grafico 1

Si indica qui di seguito la percentuale di minori, sul totale di quelli presi in carico, che si sono resi irreperibili negli anni 2002 e 2003:

% MSNA resisi irreperibili		
Comuni	2002	2003
inferiori a 15.000 ab.	14%	29%
superiori a 15.000 ab.	47%	50%
<b>Totale</b>	<b>46%</b>	<b>49%</b>

Tabella 5

Graficamente:

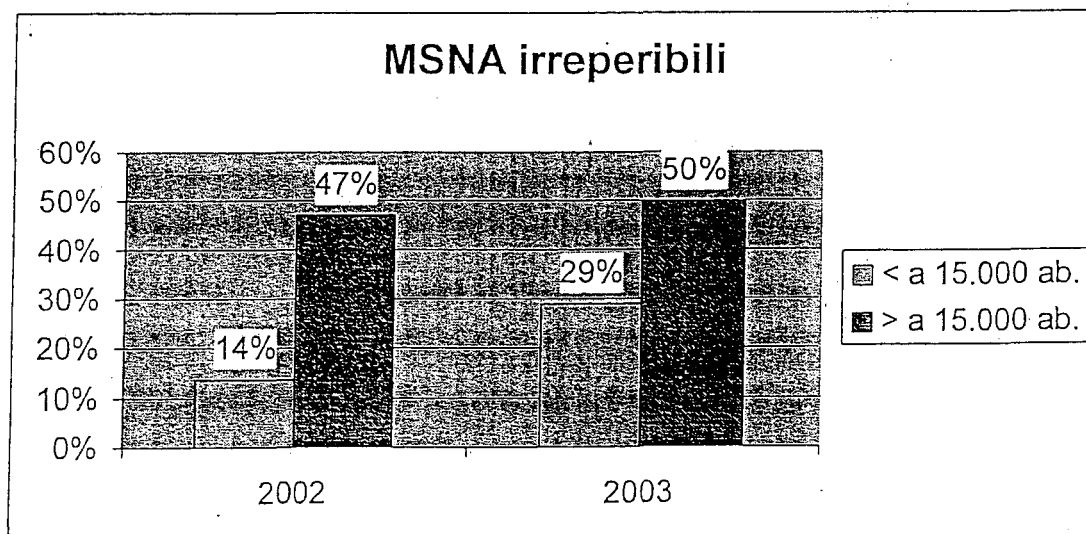


Grafico 2

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia risulta quindi sensibilmente in crescita: dal 2002 al 2003 il numero delle presenze è aumentato del 14%.



E' in crescita, seppure in maniera meno determinante, anche il tempo della presa in carico: nel 2002 i minori assistiti dai Comuni per più di un mese è stato pari al 39%, percentuale che è salita al 41% nel 2003. In controtendenza rispetto a questo dato i Comuni piccoli, rispetto ai quali il numero di minori accolti per più di un mese è percentualmente più basso nel 2003 rispetto all'anno precedente.

Risulta in lieve crescita anche il numero di minori non accompagnati che, dopo un periodo di assistenza, si sono resi irreperibili. Il dato emerge con più evidenza nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, che presentano un aumento del 25%, rispetto al 3% dei Comuni con più di 15.000 abitanti

b. Abbiamo poi chiesto ai Comuni di indicare le prime tre cittadinanze di appartenenza dei minori stranieri non accompagnati presi in carico nell'anno 2003:

<b>Distribuzione per cittadinanza dei MSNA nel 2003 (solo cittadinanze indicate)</b>		
<b>Cittadinanza</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>
Romania	2391	47%
Albania	1177	23%
Marocco	949	19%
Area Ex-Yugoslavia*	262	5%
Moldavia	61	1%
Bangladesh	57	1%
Polonia	32	1%
Iraq	22	0%
Altri	150	3%
<b>Totale</b>	<b>5101</b>	<b>100%</b>

Tabella 6

\* Croazia, Kosovo, Macedonia, Slovenia, Bosnia, Serbia

Graficamente:

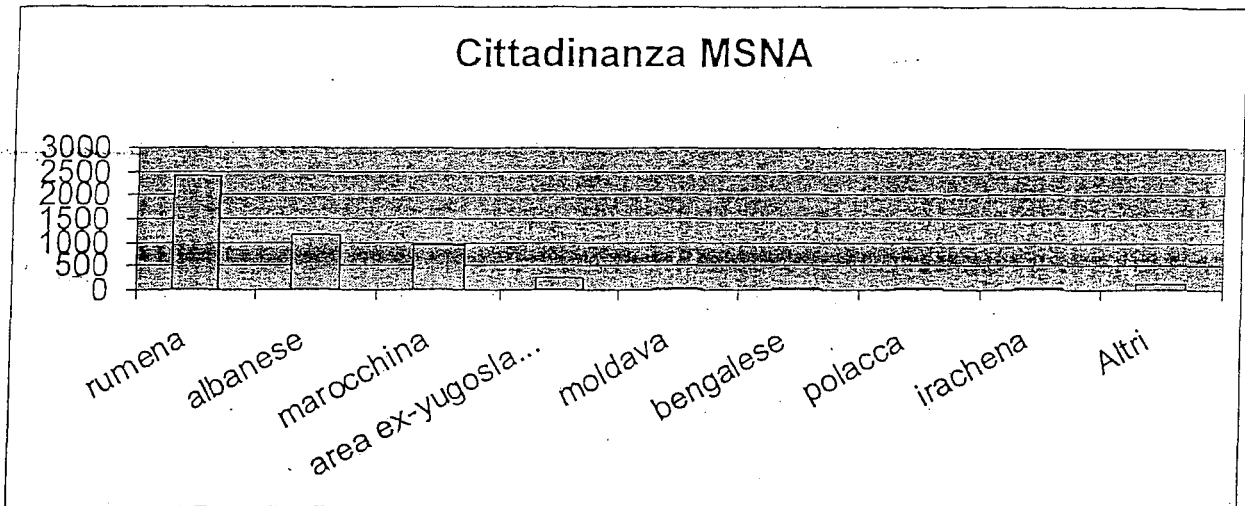


Grafico 3

Rimandando all'ultima sezione per l'analisi più dettagliata rispetto alle specifiche aree di provenienza si può qui rilevare che, rispetto alle presenze segnalate negli anni passati e coerentemente con ciò che accade a livello nazionale in tema di flussi migratori per lavoro, la cittadinanza più rappresentata non è più quella albanese ma quella rumena, pari al 47%, seguita a poca distanza da quella proveniente dal Marocco. Queste tre cittadinanze sommate tra loro rappresentano l'89% del fenomeno.

- c. Rispetto allo *status* dei minori stranieri non accompagnati, è stato chiesto ai Comuni di indicare il numero di minori in possesso di permesso di soggiorno per minore età e il numero di coloro che posseggono un permesso di soggiorno per affidamento:

Tipologia permesso di soggiorno (anno 2003)		
Comuni	Minore età	Affidamento
superiori a 15.000 ab.	1973	784
inferiori a 15.000 ab.	127	134
<b>TOTALE</b>	<b>2100</b>	<b>918</b>
% sul totale	33%	14%

Tabella 7

Se si sottrae il numero totale di minori per i quali i Comuni hanno segnalato il possesso dell'una o dell'altra tipologia di permesso di soggiorno a quello complessivo di minori presi in carico, risultano presenti 3437 minori, pari al 53% del totale, che non sono in possesso di

nessuna delle due tipologie di permesso solitamente adottate in questi casi (o rispetto ai quali i Comuni non hanno saputo specificare il titolo di permanenza sul territorio).

Abbiamo poi chiesto ai Comuni di indicare il numero di minori stranieri non accompagnati che abbiano fatto richiesta di asilo politico:

Numero richiedenti asilo		
Comuni	2002	2003
superiori a 15.000 ab.	48	35
inferiori a 15.000 ab.	19	11
<b>TOTALE</b>	<b>67</b>	<b>46</b>

Tabella 8

Il numero estremamente basso di richiedenti asilo tra i minori non accompagnati distingue la situazione italiana rispetto alla gran parte dei Paesi dell'Unione Europea. Paesi come Inghilterra, Olanda, Svezia, Danimarca non hanno adottato strumenti di tutela *specifici* dei minori non accompagnati: l'unico titolo per poter permanere sul territorio in condizione di regolarità è il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di altre tipologie di protezione per l'ottenimento delle quali la minore età non è condizione sufficiente, come accade invece in Italia.

d. Infine, è stato chiesto ai Comuni di indicare la spesa sostenuta dai Comuni nell'anno 2002 e 2003 per la presa in carico di minori non accompagnati, specificando se vi fosse stato un contributo alla spesa da parte della Regione di riferimento:

Spese sostenute					
Comuni	2002		2003		% di variazione di spesa
	Spesa in Euro	Contributo regionale in %	Spesa in Euro	Contributo regionale in %	
< a 15.000 ab.	896.225	47%	1.346.444	38%	50%
> a 15.000 ab.	29.311.347	16%	35.010.095	15%	19%
<b>Totale</b>	<b>30.207.572</b>	<b>17%</b>	<b>36.356.539</b>	<b>16%</b>	<b>20%</b>

Tabella 9

In termini di variazione percentuale, si rileva che la spesa è cresciuta in maniera più che proporzionale rispetto al numero di minori: dal 2002 al 2003 il numero di minori cresce del 14% (vedi tabella 3), mentre la spesa aumenta del 20%. Ciò potrebbe essere parzialmente giustificato dall'aumento di due punti percentuali del numero di minori che rimangono in carico al Comune per più di un mese (vedi tabella 4).

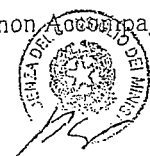
La spesa in termini assoluti è certamente ampiamente sottostimata e non può in alcun modo ritenersi la spesa complessivamente sostenuta dai Comuni in Italia per l'assistenza ai minori non accompagnati. Vanno tenuti in conto i seguenti fattori:

1. Come è emerso anche da chiarimenti richiesti ai Comuni successivamente alla ricezione del questionario, la spesa indicata molto spesso non è completa: in alcuni casi si è fatto riferimento alla sola pronta accoglienza (considerando le spese di seconda accoglienza non sufficientemente *specifiche* del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati), in altri casi non si è tenuto conto di voci di spesa importanti come il personale impiegato, spese di organizzazione, etc. Con questi correttivi, il costo medio di ciascun minore in carico aumenta di almeno tre volte (da 15 a 66 Euro pro die / pro capite).
2. Il numero di minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri<sup>2</sup> risultava essere pari a 7440 nel settembre 2003: ci sono quindi 985 minori *non segnalati* nell'ambito di questa indagine e sicuramente presenti sul territorio italiano, a cui si aggiunge un numero non precisato di minori non segnalati neanche al CMS.
3. Non tutti i Comuni hanno risposto alla domanda sulla spesa: come indicato nel paragrafo inerente la rappresentatività dell'indagine, nel 2002 hanno risposto alla domanda l'86% dei Comuni, percentuale che sale all'88% nel 2003.

Tenendo conto di questi elementi, la spesa che i Comuni hanno sostenuto nel 2003 per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati è sicuramente superiore a **65 milioni di Euro** e arriva ad un totale complessivo di non meno di **200 milioni di Euro**.

---

<sup>2</sup> Fonte: IPRS - "Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato Minori Stranieri non Accompagnati"- Luglio 2002 – Luglio 2003.



## 2. Analisi del fenomeno nella dimensione regionale

I dati generali vengono qui di seguito aggregati per Regioni, secondo le variabili della presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio, della cittadinanza e della spesa sostenuta da ciascuna Regione.

Anche in questo caso, i dati vengono disaggregati in relazione alla dimensione dei Comuni e rispetto agli anni 2002 e 2003.

a. La seguente tabella indica il totale delle presenze diviso per ciascuna Regione italiana rispetto alla quale sono arrivate segnalazioni:

TOTALI PRESENZE PER REGIONE							
Regioni	Comuni < a 15.000 abitanti		Comuni > a 15.000 abitanti		TOTALI 2002	TOTALI 2003	Variazione %
	2002	2003	2002	2003			
Lazio	3	2	936	1053	939	1055	+12%
Emilia-Romagna	23	39	641	850	664	889	+34%
E. Romagna	0	2	899	866	899	868	-3%
Lombardia	14	19	737	782	751	801	+7%
Toscana	22	65	331	632	353	697	+98%
Piemonte	34	44	405	437	439	481	+10%
Veneto	0	0	279	367	279	367	+31%
Puglia	0	0	420	272	420	272	-35%
Campania	4	0	158	256	159	256	+61%
Marche	29	19	212	169	241	188	-22%
Liguria	6	6	144	162	150	168	+12%
T. A. Adige	18	10	107	107	125	117	-6%
Abruzzo	0	1	46	92	46	93	+102%
Umbria	1	5	52	75	53	80	+51%
Sicilia	11	7	38	41	49	48	-2%
Calabria	1	8	7	18	8	26	+225%
Sardegna	0	0	2	20	2	20	+900%
Basilicata	40	12	21	13	61	25	-59%
V. d'Aosta	0	0	8	4	8	4	-50%
<b>TOTALI</b>	<b>203</b>	<b>239</b>	<b>5443</b>	<b>6216</b>	<b>5646</b>	<b>6455</b>	<b>+14%</b>

Tabella 10

Nota: Sono evidenziate le Regioni in cui si riscontra un aumento della presenza di minori percentualmente superiore alla media nazionale del 14,3%.

Graficamente:

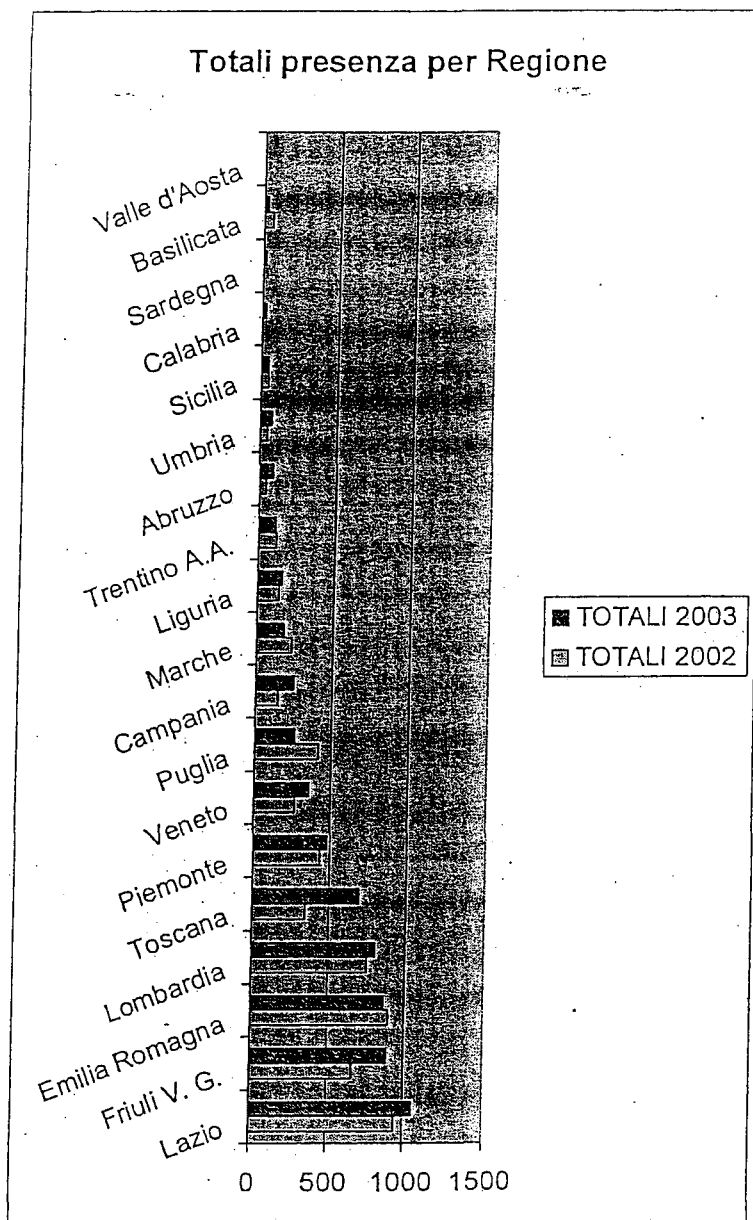


Grafico 4

L'analisi della variazione percentuale delle presenze per ciascuna Regione fornisce un quadro piuttosto dinamico del fenomeno.

A fronte di un aumento del 14% delle presenze a livello nazionale nel 2003 rispetto all'anno precedente, la "graduatoria" delle Regioni con una maggior presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nei due anni si è sensibilmente modificata. Prendendo in considerazione le Regioni che hanno numeri significativi di minori, nel 2003 c'è stato un





aumento del fenomeno superiore alla media nazionale in Abruzzo, Toscana, Campania, Umbria, Friuli e Veneto, mentre esso è in significativa diminuzione in Puglia e nelle Marche. Per quanto riguarda in particolare la Puglia, la diminuzione può essere collegata alla riduzione degli arrivi dall'Albania, rispetto alla quale la Puglia rappresenta l'approdo privilegiato.

b. Nella seguente tabella viene indicata la cittadinanza dei minori stranieri non accompagnati disaggregata rispetto alla distribuzione regionale:

Cittadinanze	Distribuzione delle cittadinanze per Regione																Totale		
	Abd.	Bas	Cal.	Cam	Emil.	Friuli	Lazio	Lig.	Lom.	Mar.	Pie.	Pug.	V. d'A.	Sard.	Sic.	Tos.		Umb.	Ven.
Rumena	66	1		18	230	599	519	43	335	49	166	24		5		275	38	50	2391
Albanese	6	14		30	89	84	117	6	188	77	57	181			20	210	10	92	1177
Marocchina	4	4		66	161	10	75	70	187	22	178	7		5	8	56	29	28	949
Area ex-Yugoslavia*			8	17		71		3	74	8	12	20		1		30		74	262
Bengalese						30						13							57
Moldava																			61
Polacca				32															32
Irachena								4		14		2							22
Altri Paesi		2		4	27	16		6	17	16	13	4		4	10	17			150
<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>21</b>	<b>25</b>	<b>167</b>	<b>548</b>	<b>810</b>	<b>724</b>	<b>132</b>	<b>630</b>	<b>186</b>	<b>428</b>	<b>251</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>36</b>	<b>588</b>	<b>77</b>	<b>268</b>	<b>5101</b>

Tabella 11



c. Nella tabella 12, il costo complessivo speso dai Comuni viene aggregato in relazione alla Regione di appartenenza del Comune:

AGGREGATI DI SPESA PER REGIONE (valori in Euro)			
Regione	2002	2003	Variazione %
Lombardia	4.334.197	7.690.131	+77%
Friuli V. G.	3.363.613	4.825.539	+43%
Lazio	3.004.620	3.600.917	+20%
Piemonte	2.887.238	3.390.932	+17%
Emilia Romagna	3.023.839	3.270.506	+8%
Toscana	3.502.333	3.225.650	-8%
Trentino A.A.	2.347.845	2.763.375	+18%
Veneto	1.775.218	1.655.646	-7%
Liguria	1.451.150	1.569.218	+8%
Marche	1.411.638	1.499.385	+6%
Puglia	1.678.817	1.285.554	-23%
Campania	467.678	583.788	+25%
Basilicata	396.702	395.720	0%
Abruzzo	372.854	319.137	-14%
Umbria	119.124	183.763	+54%
Sicilia	35.079	72.947	+108%
Sardegna*	-	22.330	+200%
Calabria	35.626	2.000	-94%
Val d'Aosta	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>30.207.571</b>	<b>36.356.539</b>	<b>20%</b>

Tabella 12

Graficamente:

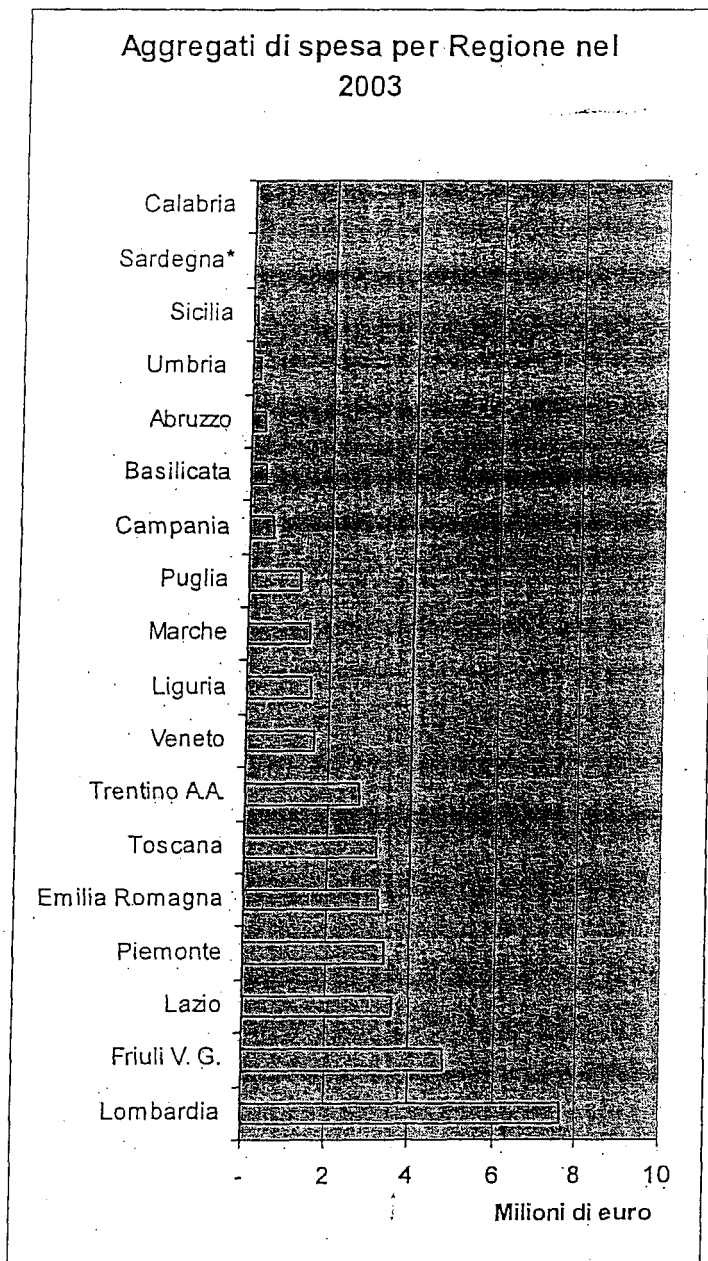


Grafico 5





Grafico 6

Il grafico 6 mette in relazione, rispetto alle Regioni in cui il fenomeno è più presente, da un lato la variazione percentuale dal 2002 al 2003 delle presenze e dall'altro la variazione percentuale nello stesso periodo dei costi sostenuti.

Si può notare come il costo annuo, tanto in termini assoluti quanto di variazione percentuale da un anno all'altro, non abbia un andamento chiaramente proporzionale al numero di minori presenti sul territorio. Appare evidente il caso della Lombardia, dove a fronte di un aumento di presenze contenuto (7%), l'aumento dei costi di è di undici volte superiore (77%). In altri casi (come il Trentino Alto Adige, l'Emilia Romagna e le Marche) il costo dal 2002 al 2003 aumenta, pur in presenza di una riduzione delle presenze.

Questo andamento può dipendere da diversi fattori, che vanno dall'aumento dei tempi della presa in carico (elemento non rilevato nel questionario, ma di cui si ha riscontro informale nei periodici contatti con i Comuni<sup>3</sup>) ad un'attribuzione di spese precedentemente sostenute da altri enti (è questo il caso del Comune di Milano, che dal 2003 sostiene spese che erano state fino all'anno precedente di attribuzione della Provincia).

<sup>3</sup> E' possibile che tale aumento sia da ascrivere anche alle modifiche introdotte dall'articolo 25 della legge n. 189 del 30 luglio 2002 di modifica della normativa in materia di immigrazione ed asilo<sup>3</sup>. Ai sensi dell'articolo 25 il minore straniero può commutare il permesso di soggiorno per minore età (finora non convertibile) in permesso per studio o lavoro al compimento della maggiore età qualora, non essendo intervenuta una decisione di rimpatrio da parte del Comitato per i Minori Stranieri, il minore si trovi in Italia da più di tre anni e sia stato ammesso per un periodo non inferiore a due anni ad un progetto di integrazione sociale gestito da un ente pubblico o privato iscritto nel registro istituito presso il Ministero del Welfare.

### 3. Analisi del fenomeno nei Comuni:

Comune	Provincia	Regione	Spesa in Euro	Presi in gallico		Cittadinanza					Tipologia p. dis. sul territorio italiano				
				Totale	Più di un mese	1° Paese	Nr.	2° Paese	Nr.	3° Paese	Nr.	Min. Età	Affid	Irrep.	R. Asilo
Roma		Lazio	3.480.000,00	1022	379	Romania	497	Albania	99	Marocco	69		13	827	2
Milano		Lombardia	6.298.304,75	661	251	Romania	304	Marocco	137	Albania	54		74	303	4
Trieste		Friuli V. Giulia	3.080.298,12	496	35	Romania	399	Albania	37	ex Yugosl.	29		0	78	2
Bologna		Emilia Romagna	1.160.881,70	441	64	Romania	141	Marocco	67	Moldavia	41		2	390	3
Firenze		Toscana	2.479.739,00	405	142	Romania	223	Albania	118	Marocco	36		34	244	0
Torino		Piemonte	2.500.000,00	317	154	Romania	140	Marocco	102	Albania	20				7
Udine		Friuli V. Giulia	1.081.697,12	190	145	Romania	123	Albania	14	Ex Yugosl.	6		6	54	0
Napoli		Campania	302.146,00	136	5									96	0
Padova		Veneto	832.718,49	119	77	Marocco	27	Albania	15	Moldavia	15		4	17	0
Parma		Emilia Romagna	297.196,47	111	40	Albania	39	Romania	15	Marocco	14		49	42	0
Genova		Liguria	1.353.785,00	104	28	Marocco	46	Romania	27	Albania	5		1	81	0
Modena		Emilia Romagna	831.737,23	103	29	Marocco	55	Romania	26	Algeria	8		5	74	0
Venezia		Veneto	543.623,32	81	56	Albania	48	Romania	12	Ex Yugosl.	9		23	19	10
Reggio Emilia		Emilia Romagna	371.509,00	75	54	Romania	15	Albania	13	Marocco	9		52	28	0
Gorizia		Friuli V. Giulia	246.524,10	72	48	Bangladesh	29	Albania	13	Kosovo	12		0	24	0
Bari		Puglia	550.000,00	66	59	Albania	18	Bangladesh	5		5		53	27	6
Foggia		Puglia	210.996,74	58	46	Albania	30	Romania	9	Bangladesh	8				0
Ancona		Marche	447.333,06	54	9	Albania	17	Romania	14	Irak	13			46	2
L'Aquila		Abruzzo	280.000,00	48	11	Romania	6	Albania	5	Marocco	4		6	7	0
Trento		T. Alto Adige	961.541,20	46	36	Marocco	22	Albania	18	Croazia	2		10	10	0
Alessandria (cons.)		Piemonte	230.028,84	36	17	Marocco	24	Ex Yugosl.	12					18	0
Ravenna		Emilia Romagna	240.000,00	34	26	Albania	8	Romania	7	Marocco	7		20	7	0
Piacenza		Emilia Romagna	277.041,40	32	13	Romania	14	Albania	7	Marocco	5		9	19	0
Bolzano		T. Alto Adige	348.234,76	30	29	Albania	19	Marocco	7	Ghana	2		0	0	0
Pergine comprens.		T. Alto Adige	781.489,17	28	28	Albania	23	Marocco	4	Romania	1		1	1	0
Rovereto		T. Alto Adige	395.463,47	18	17	Albania	13	Marocco	5				1	3	0
S. benedetto T.		Marche	277.145,57	9	4	Albania	4	Romania	2	Macedonia	1		5	4	0

Tabella 13



Comune		Provincia	Regione	Spesa	Totale	Per almeno un mese	Presi in carico			Cittadinanza			Situazione al fini del soggiorno	
Dettaglio nei Comuni con meno di 15.000 abitanti più esposti al fenomeno nel 2003							1° Paese	Nr.	2° Paese	Nr.	3° Paese	Nr.	P.S. Minore Età	P.S. Affidamento
Zona pisana		Pisa	Toscana		30	2	Romania	4	Albania	4	Ex Yugosl.	4		
Civitate del Friuli		Udine	Friuli V.G.	173.188	13	13	Romania	24	Albania	2				
Chiesanuova		Torino	Piemonte	-	10	10	Liberia	4	Irak	2	Afghanistan	2		19
Sovicille		Siena	Toscana	-	10	10	Albania	6	Ex Yugosl.	4				10
Limone piemonte		Cuneo	Piemonte	4.080	9	1	Romania	6	Marocco	2	Irak	2		5
Serravalle		Pistoia	Toscana	4.500	8	3	Albania	8						
Sanginetto		Cosenza	Calabria		7	6	Ex Yugosl.	3	Marocco	1	Bulgaria	1		
Casazza della Delizia		Pordenone	Friuli V.G.	3.536	6	1	Marocco	2	Croazia	2			1	
Agliana		Pistoia	Toscana	-	5	5	Albania	5						
Porto Recanati		Macerata	Marche	62.596	4	1	Tunisia	2	Albania	1	Algeria	1		5
Rignano s. Arno		Firenze	Toscana		4	4	Albania	4						4
Aviano		Pordenone	Friuli V.G.	8.890	3	3	Ghana	2	Romania	1				3
Gattinara		Vercelli	Piemonte	5.054	3	3	Marocco	3					3	
Gemona del Friuli		Udine	Friuli V.G.	25.694	3	3	Albania	2	Afghanistan	1			3	
San g. di Nogaro		Udine	Friuli V.G.	-	3	/								
Trevi		Perugia	Umbria	5.711	3	3	Marocco	4						
Vado Ligure		Savona	Liguria	37.917	3	3	Marocco	3					3	
Casirate d'Adda		Bergamo	Lombardia	-	2	/	Albania	2						2
Cherasco		Cuneo	Piemonte	-	2	2	Romania	2					2	
Fontanafredda		Pordenone	Friuli V.G.	5.300	2	2	Albania	2					2	
Gabicce		P. Urbino	Marche	7.360	2	2	Russia	2					2	
Montecarlo		Lucca	Toscana	4.100	2	2	Marocco	2					2	
Montefalco		Perugia	Umbria	-	2	1	Albania	2					2	
Torviscola		Udine	Friuli V.G.	1.200	2	2	Romania	2					2	1

Tabella 14



Il Sindaco non accompagnato: un'indagine territoriale



### Rapporto tra numero complessivo e presi in carico per almeno un mese - anno 2003

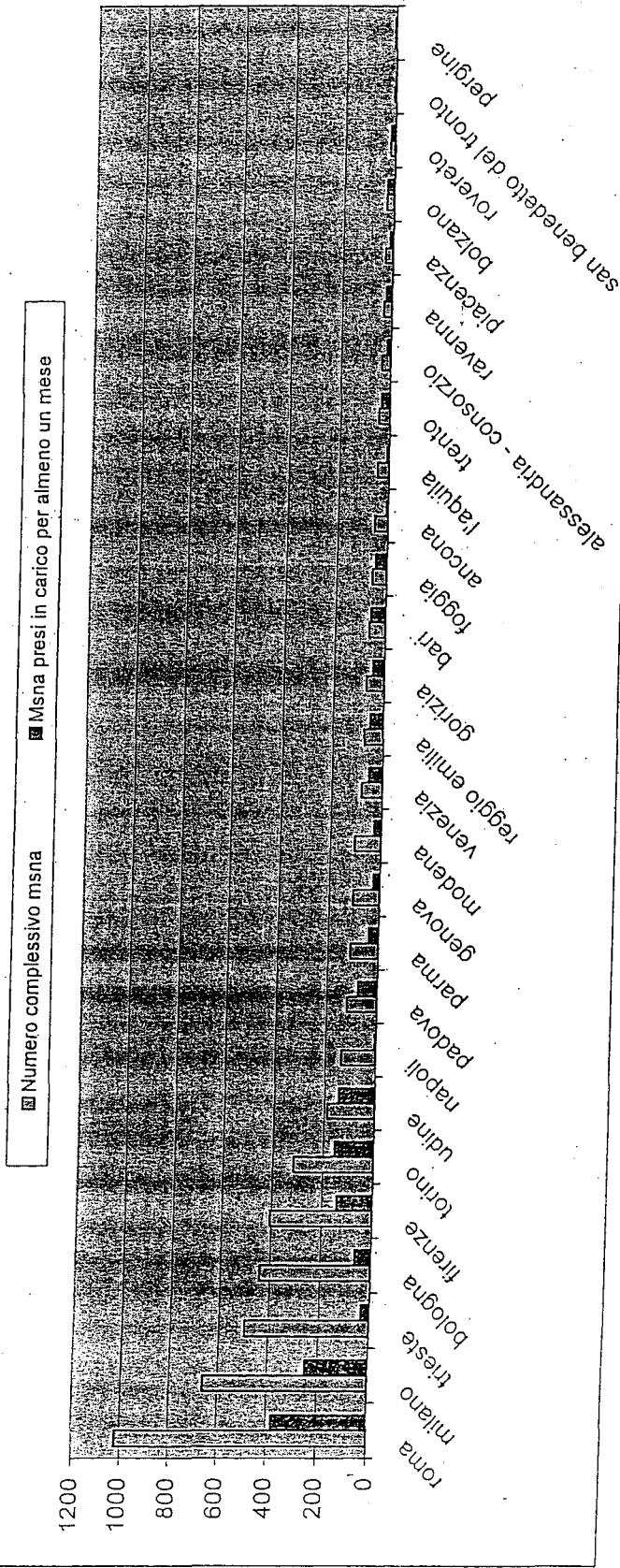


Grafico 7



Rapporto tra accolti e irreperibili - anno 2003

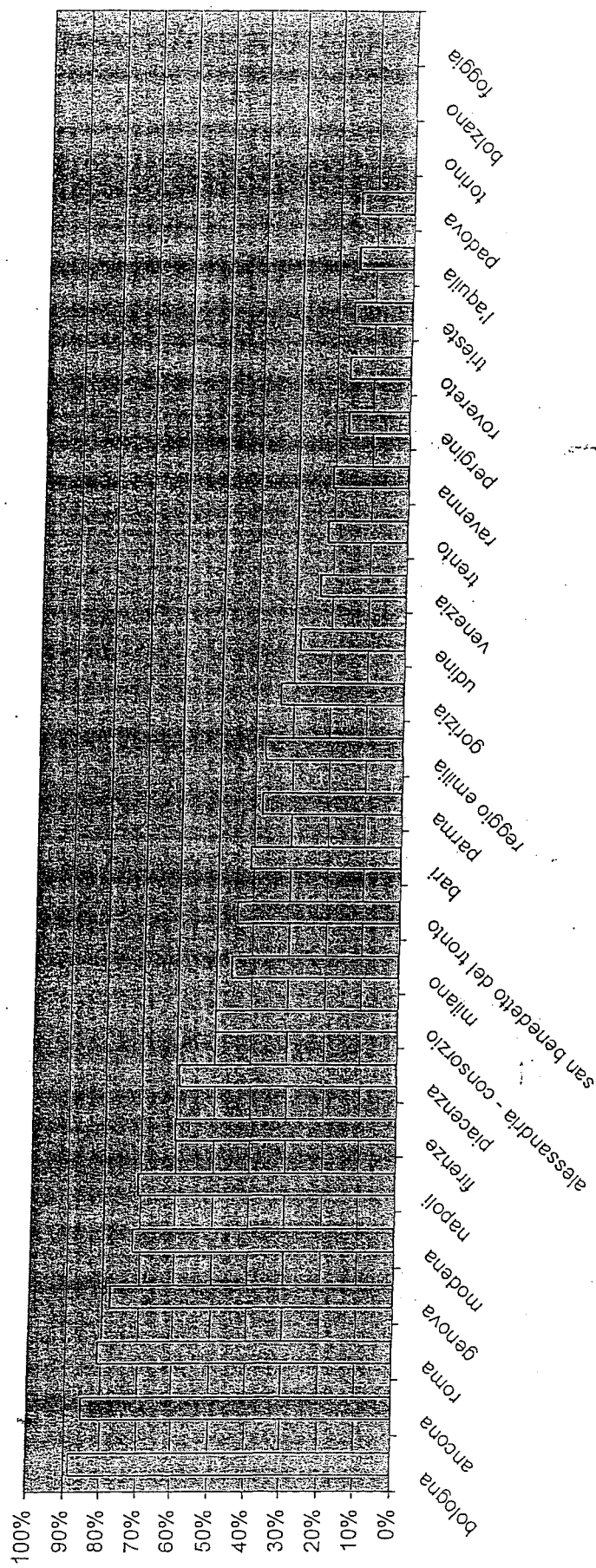


Grafico 8

Graf



La tabella 13 fornisce un quadro complessivo e specifico, riportando tutte le informazioni raccolte in relazione a ciascun Comune con più di 15.000 abitanti in cui il fenomeno è risultato più rilevante<sup>4</sup> per l'anno 2003, ed in particolare: la spesa sostenuta, i numeri della presa in carico (totale e numero di minori trattenutisi per almeno un mese), la cittadinanza (con l'indicazione dei primi tre Paesi di maggior provenienza) e le altre informazioni sulla condizione del minore sul territorio italiano (tipologia di permesso di soggiorno, stato di reperibilità, *status* rispetto alla richiesta d'asilo). Le caselle lasciate in bianco indicano una mancata risposta. Gli stessi dati vengono evidenziati nella tabella 14 rispetto ai Comuni con meno di 15.000 abitanti in cui risulta più di un minore preso in carico nel 2003.

L'esposizione al fenomeno è da valutare non solo in termini di numero complessivo di minori accolti, ma anche in termini di durata della presa in carico e di irreperibilità del minore.

Il grafico 7 evidenzia il rapporto tra il numero complessivo di minori assistiti e il numero di coloro per i quali la presa in carico è durata per più di un mese. Focalizzando l'attenzione sui Comuni più esposti al fenomeno, risulta che nel 38% dei casi i minori vengono assistiti per più di un mese. La percentuale scende al 33% se si prendono in considerazione solo i Comuni che hanno assistito più di 100 minori, rispetto ai quali dunque il fenomeno assume anche carattere di transito.

Il grafico 8 mette in evidenza la percentuale di minori, tra quelli assistiti in ciascun Comune, che si sono resi irreperibili. Le percentuali di irreperibilità elevate, ascrivibili sicuramente anche all'incertezza in cui i minori versano in seguito al compimento della maggiore età, rappresentano per i Comuni un ulteriore elemento di disagio, rispetto a spese sostenute che non possono essere considerate un investimento ma che anzi rappresentano nel 50% dei casi di irreperibilità, un'uscita a fondo perduto.

<sup>4</sup> I Comuni riportati sono quelli che nel 2003 hanno sostenuto una spesa superiore a 200.000 Euro, ordinati nella tabella in ordine decrescente, per numero di minori accolti.

#### 4. Focus sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco.

Come indicato nella tabella 6, le prime tre cittadinanze di minori stranieri non accompagnati presenti in Italia sono quella rumena, quella albanese e quella marocchina, che, sommate tra loro, rappresentano l'89% per cento del fenomeno.

Come si accennava in premessa, uno degli obiettivi che l'ANCI si è posta con la presente indagine è quello di verificare l'esistenza di fenomeni di catena migratoria che collegano le città italiane con specifiche aree nei territori di origine. A questo scopo abbiamo chiesto ai Comuni di indicare, se conosciute, le città o aree di provenienza delle tre cittadinanze più rappresentate in ciascuna città.

Le risposte fornite dai Comuni vengono sistematizzate nelle seguenti tabelle, in relazione alle tre cittadinanze sopra indicate, tenendo in considerazione solo le aree di provenienza maggioritarie e indicando le città italiane in cui si trovano.

I grafici evidenziano inoltre le Regioni maggiormente interessate dalla presenza di minori delle tre cittadinanze.

Infine, per ogni cittadinanza indichiamo i Comuni dove sono presenti in maggior numero minori stranieri non accompagnati provenienti da Romania, Albania e Marocco.

#### ROMANIA

La Romania è suddivisa in 42 distretti, solo 12 dei quali sono interessati dalla partenza di minori non accompagnati verso l'Italia.

Le aree più interessate dal fenomeno sono le aree del nord – ovest (distretti di Satu Mare e Maramures) e nord – est (Suceava, Iasi, Bacau, Neamt), più alcune città specifiche del sud (Craiova e Bucarest principalmente).

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA della Romania					
Provenienza dalla Romania			Destinazione in Italia		
Distretto	Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Satu Mare NO 128	Negresti Oas	74	Trieste	59	Friuli V. G.
	Satu Mare	50	Udine	15	Friuli V. G.
			Udine	41	Friuli V. G.
Maramures NO 46	Polenile	46	Udine	27	Friuli V. G.
			Roma	19	Lazio
Suceava NE 177	Radauti	50	Trieste	53	Friuli V. G.
	Suceava	60	Trieste	55	Friuli V. G.
	Sadova	21	Milano	21	Lombardia

	Cajvane	40	Trieste	40	Friuli-V. G.
Iasi NE	Iasi	40	Bologna	20	Emilia Romagna
Galati E-24	Galati	24	Bologna	18	Emilia Romagna
Dolj SO 105	Craiova	105	Roma	44	Lazio
			Milano	30	Lombardia
			Bologna	20	Emilia Romagna
Neamt NE-27	Roman	27	Bologna	22	Emilia Romagna
Bacau NE 24	Bacau	24	Roma	19	Lazio
Mehedinti SO-18	Turnu Severin	18	Vicenza	17	Veneto
Timis SO 6	Timisoara	6	Genova	3	Liguria
Bucarest S-54	Bucarest	54	Roma	22	Lazio
			Milano	19	Lombardia
Calarasi SE 14	Calarasi	14	Benevento	10	Campania
	Ruscova	1	Milano	1	Lombardia

Tabella 15

I minori stranieri non accompagnati di cittadinanza rumena si concentrano principalmente nel Friuli (prevalentemente a Trieste e Udine), in Lazio (quasi esclusivamente a Roma) e in Lombardia (innanzitutto a Milano). Anche in Toscana il fenomeno risulta concentrato nel capoluogo di Regione, e così in Piemonte. Più diffuso sul territorio appare la presenza rumena in Emilia Romagna, dove pur essendo prevalente la presenza a Bologna, numeri non irrilevanti si trovano anche nelle città di Reggio Emilia, Parma e Modena (vedi tabella 13).

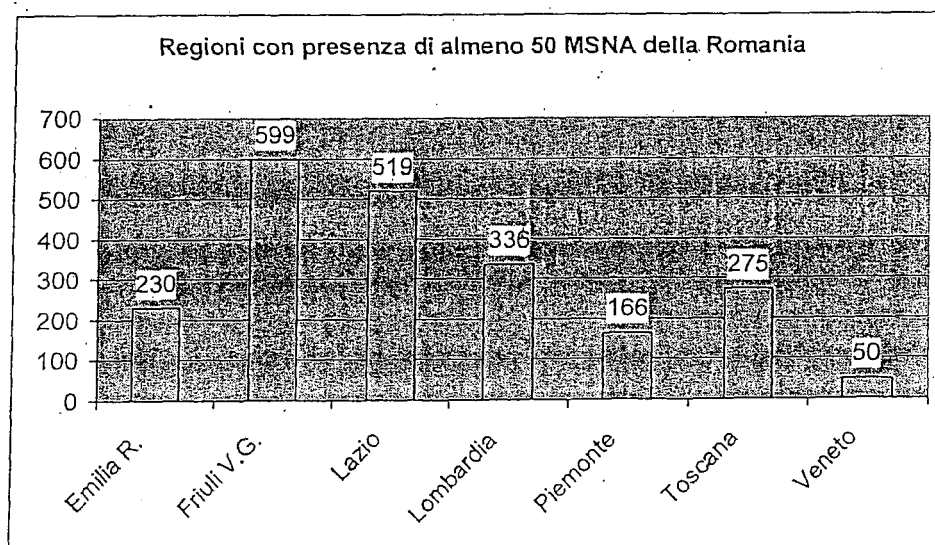


Grafico 9

Comuni con maggiore presenza di MSNA dalla Romania		
Comuni	MSNA dalla Romania	% sul Totale
Roma	497	21%
Milano	304	13%
Trieste	399	17%
Bologna	141	6%
Firenze	223	9%
Torino	140	6%
Udine	123	5%

Tabella 16

Sono 52 i minori rumeni presenti in città con meno di 15.000 abitanti, 29 dei quali si trovano in Friuli Venezia Giulia (vedi tabella 14)

### ALBANIA

Per quanto riguarda il fenomeno di minori provenienti dall'Albania, si può notare come esso riguardi sia il nord che il sud del Paese, ma in forte prevalenza l'area rivolta ad ovest, sul mare Adriatico: luoghi di partenza privilegiati sono i porti di Durazzo e Valona, e le città di Scutari e Tirana. A differenza di quella rumena, la migrazione di minori albanesi appare come un fenomeno prevalentemente urbano.

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dall'Albania				
Provenienza dalla Albania		Destinazione in Italia		
Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Durazzo	82	Roma	14	Lazio
		Ancona	9	Marche
Fier	45	Milano	10	Lombardia
		Roma	5	Lazio
		Ragusa	5	Sicilia
Kavaje	18	Parma	4	Emilia Romagna
Lezhae	14	Roma	6	Lazio
Lushnje	25	Parma	5	Emilia Romagna
		Pesaro	4	Marche
Saitari	45	Saluzzo	6	Piemonte
		Milano	5	Lombardia
Tirana	55	Venezia	11	Veneto
		Milano	8	Lombardia
		Rovereto	5	Trentino A.A.
Valona	72	Roma	27	Lazio
		Venezia	7	Veneto

Tabella 17\*\*



I minori albanesi si trovano in prevalenza nelle Regioni di Toscana (soprattutto a Firenze, ma anche nei Comuni piccoli) e Puglia. In quest'ultima la presenza di minori albanesi assume caratteristiche piuttosto diverse da quelle che improntano il fenomeno a livello nazionale: i minori sono infatti distribuiti tra ben 20 città con più di 15.000 abitanti. Questo elemento spiega l'assenza di città pugliesi tra i Comuni con maggior presenza di minori albanesi:

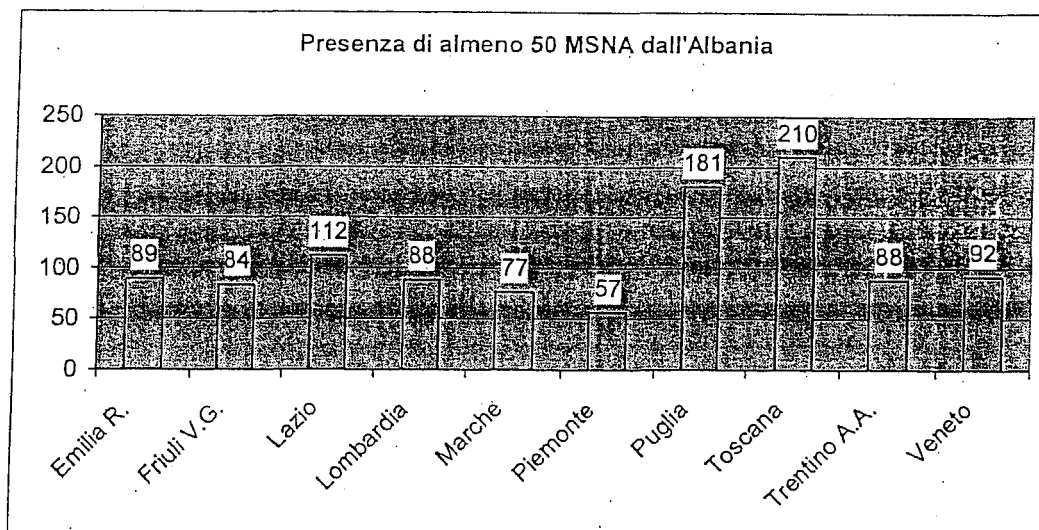


Grafico 10

Comuni con maggiore presenza di MSNA dall'Albania		
Comuni	MSNA dall'Albania	% sul Totale
Firenze	118	10%
Roma	99	8%
Milano	54	5%
Venezia	48	4%
Parma	39	3%
Trieste	37	3%
Torino	20	2%

Tabella 18

L'elemento della distribuzione omogenea sul territorio della Puglia può essere indicativo di un fenomeno di più lunga data rispetto a quello rumeno, in fase cioè di stanziamento e integrazione sul territorio, laddove in fase di prima accoglienza il fenomeno tende a concentrarsi maggiormente nelle grandi città, dove più facile è l'accesso a servizi di assistenza primaria.

Rilevante è la presenza di minori dall'Albania anche in Lazio (anche in questo caso, Roma innanzitutto), Veneto (Venezia, Padova e Verona), Emilia Romagna, Lombardia, Trentino, Friuli (anche in questo caso, di una certa consistenza è il numero di coloro che si trovano in Comuni inferiori ai 15.000 abitanti). Da notare il numero consistente di minori in una Regione di dimensioni demografiche non elevate come le Marche, ed in particolare nelle città di Ancona, Pesaro e Fano.

## MAROCCO

L'area di provenienza dei minori non accompagnati dal Marocco è piuttosto delimitata: la gran parte di essi arriva infatti dall'area intorno a Khouribga, nel Marocco centrale, e da Casablanca:

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dal Marocco				
Provenienza dal Marocco		Destinazione in Italia		
Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Ben Amir	22	Milano	6	Lombardia
		Piacenza	5	Emilia Romagna
Ben Mela	85	Milano	45	Lombardia
		Bologna	12	Emilia Romagna
Casablanca	91	Milano	19	Lombardia
		Bologna	18	Emilia Romagna
		Roma	13	Lazio
		Genova	9	Liguria
Khouribga	68	Roma	17	Lazio
		Bologna	15	Emilia Romagna
		Milano	7	Lombardia

Tabella 19

I minori marocchini si trovano prevalentemente in Lombardia (con una forte concentrazione a Milano), Piemonte (soprattutto a Torino, ma anche nei Comuni con meno di 15.000 abitanti) ed Emilia Romagna, dove si ritrova la diffusione territoriale che abbiamo visto caratterizzare il fenomeno rumeno ed albanese.

Da rilevare anche la presenza della Campania (prevalentemente a Salerno) e della Liguria tra le Regioni con più di 50 minori dal Marocco:

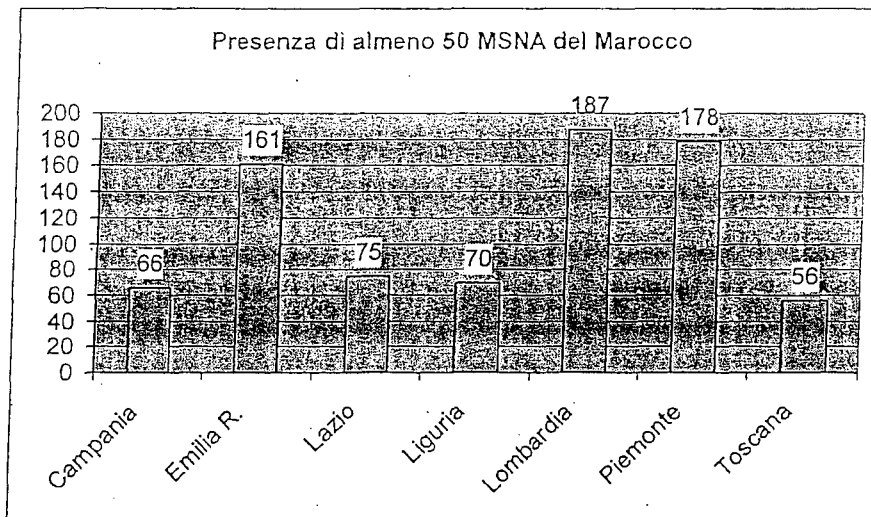


Grafico 11

Comuni con maggiore presenza di MSNA dal Marocco		
Comuni	MSNA dal Marocco	% sul Totale
Milano	137	14%
Torino	102	11%
Roma	69	7%
Bologna	67	7%
Modena	55	6%
Genova	46	5%
Firenze	36	4%

Tabella 20



**CNEL**

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

**IL DOCUMENTO PROGRAMMATICO TRIENNALE 2004/2006  
SULLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE**

**Osservazioni e proposte**

*Assemblea, 25 marzo 2004*

L'Assemblea del CNEL, esaminata la proposta del Comitato per l'immigrazione, la cui richiesta di presa in considerazione è stata autorizzata nella riunione del 30 novembre u. s., approva il seguente testo di **Osservazioni e proposte** rispetto all'elaborazione del *Documento programmatico triennale 2004-2006 sulla politica dell'immigrazione e degli stranieri in Italia*, ai fini del *Parere* da esprimere, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del Dlgs. n. 286 / '98. Il testo valorizza particolarmente il lavoro svolto dall'*Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche locali di integrazione sociale dei cittadini stranieri*, operante presso il CNEL come previsto dalla legge n. 40 / '98.

L'Assemblea innanzitutto sollecita Governo e Parlamento:

- ad una definizione tempestiva di questo Documento programmatico triennale 2004-2006;
- alla emanazione tempestiva, dopo i gravi ritardi, dei Regolamenti di attuazione della legge n.189/2002, e al superamento della precarietà della natura provvisoria dei decreti sui flussi di entrata annuali e stagionali;
- ad una ricerca costruttiva di posizioni condivise, almeno negli indirizzi fondamentali, da parte di tutte le forze politiche, essendo l'immigrazione questione ineludibile e decisiva per lo sviluppo del Paese e la sua regolazione il presupposto di una ordinata convivenza civile;
- ad una rinnovata valorizzazione del coinvolgimento e del contributo delle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato dei cittadini italiani e immigrati, in prima linea nelle iniziative dirette di accoglienza, tutela, integrazione sociale e nella promozione delle relative politiche territoriali delle Autonomie Locali. Al riguardo un primo riscontro dovrebbe essere la riattivazione della Commissione e della Consulta presso la Presidenza del Consiglio, come previste dalla legge.

## **PREMESSA**

L'Assemblea ritiene che il Documento programmatico triennale sull'immigrazione debba essere ispirato dalla consapevolezza che l'immigrazione – espressione della globalizzazione attraverso le persone venute da tante parti del mondo – è molto più di una necessità e convenienza economica; essa sta comunque cambiando la nostra società e comporta la sfida, certamente difficile perché prioritariamente riguarda la cultura, di costruire assieme una convivenza ordinata, giusta e coesa, fatta di dialogo, di confronto, di rispetto delle diverse culture, ad iniziare dal comune riconoscimento dei valori fondamentali della persona e dell'ordinamento democratico.

L'Assemblea condivide, pertanto, quanto si va affermando, in modo finalmente così diffuso ed esplicito, nel dibattito culturale e politico del Paese e, recentemente, anche in alcune autorevoli voci dell'Esecutivo, che l'immigrazione non è un'emergenza, che essa è una grande questione culturale, non solo economica, che per il suo governo sono decisive le politiche di accoglienza, di inserimento sociale, di integrazione, i cui presupposti oltretutto vanno posti negli stessi Paesi di origine.

Questo significa non sottovalutare l'attenzione alle politiche della sicurezza, ma avere la consapevolezza che non si vince la stessa lotta all'immigrazione clandestina soltanto con una politica repressiva, pur necessaria se chiaramente finalizzata a combattere non i clandestini ma la criminalità organizzata, senza una efficiente regolazione delle entrate e un percorso di cittadinanza legale, certo, rispettoso dei diritti fondamentali, favorevole al processo di integrazione.

Le politiche di integrazione e la regolazione programmata dei flussi legali sono le questioni, ad avviso dell'Assemblea, su cui occorre un riequilibrio della politica nazionale, quello stesso riequilibrio che nella recente Conferenza del 6-7 ottobre 2003 a Roma, durante il semestre di presidenza italiana, su *Le politiche dell'U. E. per l'immigrazione: diritti fondamentali, integrazione sociale, cooperazione allo sviluppo*, il CNEL ha auspicato al livello comunitario tra le decisioni del *Consiglio Europeo di Siviglia* del giugno 2002 con la prevalente attenzione alle politiche della sicurezza, e le conclusioni di quello di *Tampere* del 1999 sulla promozione di una politica integrata tra cooperazione allo sviluppo dei Paesi di origine, equo trattamento ed integrazione sociale dei cittadini immigrati regolarmente residenti.

### ***POLITICHE NAZIONALI, RISPETTO ALL'U. E. E AI PAESI TERZI***

Per dare credibilità a questo riequilibrio della politica nazionale l'Assemblea richiede un impegno esplicito del Governo e del Parlamento

- al rafforzamento del quadro giuridico internazionale a tutela dei migranti, ratificando e facendo ratificare all'U.E.
  - sia la *Convenzione ONU del dicembre 1990 sui diritti degli immigrati e delle loro famiglie* entrata in vigore il 1° luglio di quest'anno, senza la firma di nessuno dei grandi Paesi di immigrazione;
  - sia, come dalla recente proposta della Commissione Europea al Consiglio, anche se è stata già approvata la legge nazionale contro la tratta delle persone, la *Convenzione ONU contro il crimine internazionale, il protocollo sulla prevenzione e la repressione del traffico di persone, in particolare donne e bambini, e il protocollo contro il traffico di migranti*, entrata in vigore il 29 settembre scorso;
- ad una azione decisa perché la nuova *Costituzione europea* preveda la cittadinanza europea per i cittadini immigrati residenti da lungo periodo, come richiesto dallo stesso Comitato economico – sociale europeo. Nell'attuale proposta essa è riconosciuta solo a chi ha la cittadinanza di uno Stato membro;
- alla promozione della pratica di un "*metodo aperto di coordinamento*" della politica comunitaria in materia di immigrazione, previsto dal programma della Commissione U.E. in termini di coordinamento delle politiche nazionali, di scambio delle migliori prassi, di controllo e valutazione dell'impatto della politica comunitaria, sulla base di orientamenti pluriennali dell'Unione con obiettivi a breve, medio, lungo termine, da recepire nei piani nazionali in modo da tenere presente le diversità dei singoli Paesi;
- all'ulteriore sviluppo della pratica degli accordi bilaterali con i Paesi di origine e di transito disponibili a collaborare per il contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina, e per le riammissioni ed i rimpatri; essa sta dando risultati positivi ed è da perseguire con sempre maggiore determinazione, soprattutto in termini di cooperazione allo sviluppo e non solo di compensazione con quote riservate, e sempre più in un contesto di iniziativa dell'U. E. da promuovere nei confronti dei Paesi terzi.
- alla sollecita previsione legislativa nazionale, in ogni caso, per gli stessi cittadini immigrati sia del diritto di voto amministrativo sia dell'ottenimento della cittadinanza italiana con requisiti di tempo, semplificazione e trasparenza di procedure, riconoscimento dello *ius loci*, analogamente a quanto avviene in altri Stati membri dell'Unione;

- alla approvazione della legge organica sul diritto di asilo, attualmente disciplinato in un contesto normativo prevalentemente mirato alla lotta contro la clandestinità e comunque con la prevalente preoccupazione, per motivi di sicurezza, di renderne il più difficile possibile il godimento.

Sono questi i presupposti forti per realizzare l'equo trattamento dei cittadini immigrati nelle politiche di integrazione e per mettere in campo una politica nazionale che orienti e sostenga in tal senso l'impegno di Regioni e Enti locali, da sviluppare ai fini della coesione sociale.

E' stata certamente una misura positiva, anche per le efficienti modalità di attuazione e per la responsabilizzazione diretta dei datori di lavoro, la regolarizzazione in via di completamento, cioè la emersione dall'impiego in nero di circa 700 mila immigrati, tra lavoro dipendente e, specificatamente, collaborazioni familiari.

Ma una rinnovata politica nazionale deve rimuovere, secondo il parere dell'Assemblea, le cause normative e funzionali delle difficoltà delle vie legali all'immigrazione, che sono in contrasto con l'obiettivo di una immigrazione regolare e socialmente integrata, e sono riconducibili:

- ad una sostanziale incertezza e provvisorietà, se non alla messa in mora di fatto della programmazione annuale delle quote di entrata; la scelta della programmazione, seguita anche da altri Paesi europei mediterranei, di più recente esperienza immigratoria, da confermare in quanto significa una apertura alla immigrazione, come fenomeno strutturale, attenta alle ragioni demografiche, economiche, geopolitiche, in altri termini alle esigenze del mercato del lavoro, ma anche ai valori di solidarietà e civiltà, nonché ad un governo equilibrato del contenimento della fortissima pressione dai Paesi con una estrema povertà, con persecuzioni e con guerre. La programmazione dei flussi, da rafforzare con il superamento delle resistenze e la sua estensione nell'ambito U. E., va attuata, in ogni caso, correggendo i limiti della sua gestione politica ed anche amministrativa, e va implementata, pur senza ingessature, con gli interventi innovativi, come le quote selettive sotto il profilo professionale e quelle privilegiate previste negli accordi bilaterali con i Paesi di origine e di transito e nelle convenzioni sulla formazione realizzata negli stessi Paesi di origine.

- alla mancata previsione, ferma restando la centralità dei *contratti di soggiorno* con rapporto di impiego già instaurato, di una quota di entrate per la ricerca di lavoro, con la garanzia di soggetti selezionati, come auspicato dal Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo del luglio 2001, rispondendo in questo modo ad esigenze oggettive di incontro diretto tra domanda e offerta di una parte rilevante del mercato del lavoro italiano, dalla piccola e piccolissima impresa, ai lavori di cura alla persona, alle collaborazioni familiari, come l'Assemblea del CNEL del 24 gennaio 2002 ha avuto modo di rilevare nel Testo di OO. PP sul Ddl n. 795/S, poi legge n. 189/2002 ;

- alla incongruità tra il tempo limitato di permesso di soggiorno residuo, concesso nel caso di disoccupazione, e la diffusa scarsa efficacia, per un nuovo inserimento lavorativo, dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive, interessati da una complessa riforma;

- alla mancata attuazione delle misure amministrative previste dalla stessa legge n.189/2002, dallo "sportello unico" presso le Prefetture – la procedura della regolarizzazione in atto è tuttavia una prima utile esperienza di integrazione a questo fine - alla integrazione informatica delle diverse amministrazioni interessate, che sono la condizione per un'efficiente attuazione del nuovo "contratto di soggiorno" (nel linguaggio giuridico europeo "permesso di soggiorno – lavoratore") e della semplificazione di tutti gli atti dovuti dai datori di lavoro e del percorso dell'ottenimento e del mantenimento della cittadinanza legale da parte dei cittadini immigrati.

Queste difficoltà possono essere superate:

- con una tempestiva programmazione annuale dei flussi di entrata, congrua con la domanda del mercato del lavoro e compatibile con la attivazione di una accoglienza dignitosa, definita con la incisiva partecipazione delle Regioni e delle forze sociali; la questione delle entrate per la collaborazione domestica è di tale rilievo sociale che dovrebbe avere una considerazione autonoma nell'ambito delle politiche di sostegno alla famiglia;
- con le necessarie modifiche delle norme che presentano rigidità o sono ispirate alla logica di una immigrazione prevalentemente temporanea, in contrasto con la domanda del mercato del lavoro e con le aspettative e i comportamenti di stabilizzazione degli immigrati, e che indeboliscono le condizioni dell'equo trattamento e dell'integrazione, rendendo più incerte permanenza e condizioni di vita, anche nella dimensione familiare; in questo contesto va rivista inoltre la disciplina sulle espulsioni assicurando un rispetto certo delle garanzie costituzionali;
- con una efficace organizzazione amministrativa per la realizzazione degli sportelli integrati; a questo riguardo andrebbe valutata l'opportunità e l'efficacia di ricondurre ai servizi di anagrafe dei Comuni, con sportelli informaticamente integrati, l'acquisizione delle richieste e il rilascio dei rinnovi del permesso e della carta di soggiorno, per sottrarre questi atti ai gravi ritardi rispetto ai termini di legge e alle situazioni di attesa mortificanti per le persone in termini di civiltà, come dimostrato in questi mesi dai mancati rinnovi dei permessi e rilasci delle carte di soggiorno.

## ***LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE***

La dignità civile, la certezza e la flessibilità dei percorsi da cui dipende la presenza legale, sono condizioni fondamentali nei processi di integrazione sociale.

Le politiche di integrazione sociale sono di competenza delle Regioni e delle Autonomie Locali, e comunque riguardano la dimensione territoriale, dall'inserimento lavorativo all'abitazione, alla sanità, alla scuola, per limitarci ai diritti fondamentali di cittadinanza. Ma anche rispetto a queste politiche si avverte la necessità che il Documento di programmazione triennale non esprima solo indirizzi, ma, per la loro promozione e per il loro sostegno, indichi la necessità di risorse, gli interventi normativi e gli strumenti operativi.

Il decentramento delle competenze non deve comportare il venire meno di una politica nazionale, che invece da un lato, per le proprie competenze, deve tenere in conto la presenza di questi nuovi cittadini e dei cambiamenti che essa comporta nella convivenza civile, e dall'altro, per gli ambiti di competenza decentrata, deve continuare a sviluppare indirizzi programmatici e a sostenerli incrementando l'impiego di risorse in regime di partenariato su specifici interventi. Tale politica nazionale richiede la individuazione di un unico referente istituzionale effettivamente in grado di promuoverla, coordinarla, monitorarla in termini politici efficienti.

Il problema delle risorse per le politiche sociali, in ragione degli interventi restrittivi delle leggi finanziarie sui bilanci locali, è particolarmente pesante per le fasce sociali più deboli, che interessano un numero crescente di cittadini e famiglie, certamente compresi gli immigrati. Con questa situazione di difficoltà della finanza locale, ha coinciso anche la regionalizzazione del Fondo per l'immigrazione, utilizzabile per le politiche mirate, nei Fondi regionali per le politiche sociali, senza più vincoli di destinazione.

In ogni caso va dato un deciso impulso alle Regioni perché finalmente si dotino delle leggi di adeguamento al nuovo ordinamento nazionale sull'immigrazione del 1998, integrato dalla legge 189 del 2002.

Come sta avvenendo soprattutto nelle Regioni e nelle Autonomie locali maggiormente interessate da un insediamento stabile dei cittadini immigrati, occorre promuovere un salto di qualità nell'affrontare i problemi dei cittadini immigrati, da una prevalente pratica solidaristica della società civile e delle istituzioni ad una politica organica di integrazione e coesione sociale nel territorio.

I processi di integrazione ripropongono la politica locale come progettualità e partecipazione, fatta di analisi di bisogni nel territorio, di programmazione, di concertazione sociale ed interistituzionale, di condivisione degli obiettivi, di valorizzazione della sussidiarietà sociale, di partecipazione e controllo delle organizzazioni sociali, compreso l'associazionismo dei cittadini immigrati, da promuovere e sostenere per la partecipazione alla vita pubblica, da coinvolgere nella sussidiarietà orizzontale quando in particolare vi è una valenza culturale, da riconoscere nella rappresentanza (Consulte, Consigli territoriali, Consigli elettivi, Consiglieri aggiunti ...).

La promozione della rappresentanza e della partecipazione delle associazioni di stranieri deve essere un obiettivo esplicito delle politiche degli Enti locali con la messa a disposizione di risorse, strutture, assistenza tecnica.

In questo salto di qualità che supera la logica assistenziale della prima accoglienza e la prevalente pratica degli "interventi mirati", che sono necessari ma non esauriscono le "politiche", si discerne sempre più chiaramente che gli immigrati sono cittadini e che i problemi di inserimento e di integrazione sociale, essendo spesso comuni con quelli degli stessi italiani, devono avere innanzitutto una soluzione nell'ambito delle politiche generali.

La promozione di questo cambiamento dipende soprattutto da una politica nazionale che essa stessa si dovrebbe caratterizzare esemplarmente con queste scelte nell'ambito delle competenze centrali.

La conoscenza quantitativa e qualitativa della presenza degli immigrati è il presupposto di ogni politica congrua.

*Per l'osservazione, il monitoraggio e l'elaborazione statistica* al livello nazionale, restata lettera morta le disposizioni di riorganizzazione della legge 189/2001, vi è una molteplicità settoriale di strutture, senza integrazione, anzi in gran parte senza neppure criteri omogenei di rilevazione per gli aspetti fondamentali, in particolare per quanto attiene la valutazione di indici di integrazione, e tanto meno con capacità di connessione con i sistemi territoriali di osservazione quantitativa e qualitativa dell'immigrazione, di cui pur alcune Regioni si sono o si stanno dotando.

Il programma triennale dovrebbe pertanto rendere fattivo l'obiettivo di riportare a sistema i diversi servizi nazionali e di impegnare tutte le Regioni a dotarsi di osservatori, articolati localmente, assicurando una concertazione interistituzionale per garantire le necessarie compatibilità di sistema.

Il lavoro e la casa dignitosi sono le condizioni essenziali dell'inserimento sociale in una nuova comunità.

*Per l'inserimento lavorativo* occorre affrontare alcune criticità che costituiscono una distorsione grave del mercato del lavoro e accumulano sulla condizione dei cittadini immigrati motivi di conflitto sociale:

- i percorsi prevalentemente informali, che favoriscono il lavoro in nero con la perdita in tanti casi della presenza legale,
- la segmentazione etnica dei lavori, la mancanza di mobilità professionale e la frustrazione per il mancato riconoscimento dei titoli di studio.

Su riconoscimento ed equipollenza dei titoli occorre colmare il vuoto sostanziale di una politica nazionale; nessuno adempimento è più complesso da parte di un cittadino immigrato quanto il farsi riconoscere, per l'esercizio delle professioni regolate, i titoli di studio e di formazione, quando è consentito.

Sulle altre questioni i lavoratori immigrati condividono con quelli italiani, ovviamente con le specificità e più problemi – si pensi alla disponibilità, da disoccupato, di soli sei mesi di presenza legale, per trovare un altro lavoro regolare -, gran parte delle difficoltà di efficienza dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive di orientamento, di formazione e di sostegno al reddito per l'incontro tra domanda e offerta, per migliorare la occupabilità e favorire la mobilità professionale.

Una particolare attenzione deve essere rivolta alle condizioni di lavoro e di vita delle donne immigrate; esse sono ormai quasi la metà delle persone immigrate e possono subire una doppia discriminazione, legata al genere e all'origine etnica. Oltre tutto la qualità della loro integrazione, da favorire con il potenziamento dei servizi sociali di conciliazione, ha una grande importanza per il ruolo che esse rivestono nella famiglia rispetto alla mediazione tra le culture tradizionali ed ospitanti e quindi all'influenza sulle generazioni future.

Nell'attuazione della riforma del mercato del lavoro, che impegna a diversi livelli i soggetti istituzionali e sociali, deve essere tenuta presente, quindi, la rilevanza di questi problemi, che assumono una valenza specifica per favorire processi positivi di integrazione sociale dei lavoratori immigrati con ripercussioni molto forti sulla vita familiare e soprattutto sulle seconde generazioni. La promozione della mobilità professionale dei lavoratori immigrati è anche funzionale al recupero, agli occhi dei lavoratori italiani, di occupazioni erroneamente considerate degradanti e indesiderate.

*Per l'abitazione* i problemi si stanno aggravando, soprattutto nel centro nord e nelle aree metropolitane, non solo per la condizione specifica dei cittadini immigrati, oltre tutto con il forte incremento dei ricongiungimenti familiari ma anche per una crescente marginalità e povertà di famiglie italiane che non riescono a sostenere gli affitti e i mutui contratti.

La domanda, quindi, di alloggi in affitto a canoni calmierati, accessibili ai redditi medio - bassi, è in forte aumento, a fronte di un'offerta abitativa pubblica ampiamente insufficiente ed una offerta privata molto limitata, rigida, scarsamente disponibile nei confronti degli immigrati.

La risposta messa in atto con il "Fondo Nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione" previsto dalla L. 431/98, non è stata all'altezza della situazione e purtroppo, con la riduzione delle risorse assegnate – va verificato il recente impegno del Governo con l'ANCI di reintegrarle alla misura del 2003 - , è stata ulteriormente indebolita.

Dall'inizio del fenomeno immigratorio in Italia, gli Enti locali hanno cercato di rispondere a questi bisogni, in collaborazione con il volontariato e con il terzo settore, dando vita ad iniziative ed esperienze anche innovative: Associazioni, Volontariato, Fondazioni, Cooperative, Società di scopo, Agenzie sociali per la sola intermediazione fra domanda e offerta abitativa in affitto, fondi di garanzia e di rotazione, iniziative datoriale, ecc., ognuna con le proprie caratteristiche, vantaggi e svantaggi, rischi e potenzialità.

La competenza dell'intervento pubblico nelle politiche abitative è esclusivamente di Regioni e Comuni con problemi molto rilevanti per il reperimento delle risorse, rispetto alle quali sono necessarie, per la gravità del problema, l'integrazione dei finanziamenti nazionali e le misure di convenienza per la mobilitazione delle risorse private. Gli obiettivi da perseguire sono quelli di

- eliminare gli ostacoli dell'utilizzazione del patrimonio privato disponibile, con misure che assicurano la buona conduzione dell'alloggio e la possibilità di riottenere la disponibilità al momento della scadenza contrattuale;
- ottenere il calmieramento dell'affitto, oltre che con il contributo della legge 431, con l'attivazione di politiche abitative delle AA.LL. tali da creare le condizioni affinché a fronte di concessione di contributi da parte della Pubblica Amministrazione, di agevolazioni fiscali locali e nazionali, di offerta di aree a basso costo per le nuove costruzioni, di ricavo di alloggi dal recupero di edifici dismessi, regolato da convenzioni, ci sia una contropartita soprattutto in merito alla riduzione del costo dell'affitto, da parte del soggetto operatore;
- ridefinire questo soggetto operatore locale, per la complessità dell'intervento e alla luce delle esperienze locali più efficaci, in termini fortemente innovativi nelle finalità e nella struttura, con una pluralità di competenze, con una forte connotazione non orientata al profitto. Si tratta di coinvolgere, oltre agli Enti locali, le imprese, le fondazioni bancarie e gli istituti di credito, il volontariato, le cooperative sociali ecc..
- incentivare in particolare il concorso dei datori di lavoro con specifiche agevolazioni fiscali: nel caso del contributo per il pagamento dell'affitto, la sua deduzione dal reddito d'impresa e di lavoro dipendente e la sua natura non retributiva ai fini contributivi; nel caso di finanziamento, in concorso con altri soggetti pubblici e privati, comunque da recuperare in modi e tempi stabiliti, per la realizzazione di strutture alloggiative, con un risparmio fiscale sotto forma di credito d'imposta.

*La scuola* ha un ruolo decisivo nei percorsi di integrazione dei cittadini immigrati, delle loro famiglie, soprattutto dei loro figli - la qualità dell'integrazione delle seconde generazioni è decisiva per una convivenza ordinata e coesa -, ma anche per la formazione di tutti gli allievi rispetto alla prospettiva di una nuova società dove culture diverse si confrontano, si rispettano, si arricchiscono reciprocamente.

Vi è un grande impegno di buona volontà di istituti, insegnanti e dirigenti nei confronti dei circa 300 mila giovani inseriti nelle scuole italiane, anche di istituzioni locali per progetti formativi e culturali integrati nel territorio, ma l'Assemblea auspica una politica nazionale che tenga veramente conto della presenza dei nuovi cittadini, affrontando innanzitutto i problemi \* della formazione dei docenti per l'insegnamento a giovani e adulti dell'italiano come lingua seconda, \* della necessità di un sistema standardizzato di certificazione dei livelli del suo apprendimento, \* dell'impiego di mediatori culturali ben formati, soprattutto per i rapporti tra la scuola e la famiglia, \* della conoscenza e del mantenimento dei rapporti con la lingua e la cultura di origine, valorizzando in modo particolare le iniziative delle associazioni degli immigrati.

Al di là della necessità delle politiche mirate, la questione della presenza nella scuola dei figli degli immigrati non va relegata in progetti compensativi, ma, a parere dell'Assemblea, è la riforma complessiva della scuola - quindi ancora una volta la politica nazionale -, che deve tenere conto dello sviluppo dei grandi cambiamenti culturali e sociali determinati dall'immigrazione in una prospettiva interculturale, valorizzandolo come una opportunità formidabile di un complessivo rinnovamento dei contenuti educativi e didattici che riguardi ed integri la formazione di tutti gli allievi.

*La salute* è il patrimonio fondamentale dell'immigrato e della sua famiglia; è spesso la fragilità sociale a determinare gli stati più gravi di sofferenza (malattie da disagio, infortunistica sul lavoro,



alto ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza, malattie infettive prevenibili, ..) per cui contano molto le condizioni dell'integrazione, dal lavoro e dall'abitazione alla stabilità della cittadinanza legale, alla qualità della vita familiare e dei rapporti sociali.

La normativa in ogni caso assicura pienamente il diritto di accedere al servizio sanitario; quello che le politiche regionali e aziendali devono assicurare, con un adeguato monitoraggio, è la certezza della sua applicazione per evitare discrezionalità ed esclusioni, come purtroppo accade a danno soprattutto dei richiedenti asilo, dei regolarizzati, dei momentaneamente disoccupati, degli irregolari temporaneamente presenti; alcune di queste oltretutto sono le categorie che pongono problemi di copertura finanziaria nazionale, aggiuntiva rispetto al Fondo Sanitario Nazionale, a Regioni e Aziende sanitarie.

Per garantire l'accesso ai servizi sanitari e promuovere la fruibilità delle prestazioni in termini di mediazione culturale le politiche delle aziende sanitarie devono

- provvedere ad un riorientamento organizzativo: informazione, flessibilità degli orari, formazione del personale, monitoraggio ed analisi dei dati, lavoro di rete con le istanze soprattutto sociali del territorio, formazione ed utilizzo dei mediatori culturali in ambiti di intervento come ginecologia, pediatria, psichiatria, sportelli di orientamento, lavoro integrato tra informazione, orientamento, accoglienza, assistenza sanitaria e sociale;
- rendere la medicina transculturale un aspetto ordinario delle prestazioni, a partire dall'ambito infermieristico e della medicina di primo livello (medicina generale e pediatria) con percorsi formativi nella formazione di base e nell'aggiornamento professionale e valorizzando, con percorsi fattibili per il riconoscimento dei titoli e il loro impiego, le competenze professionali specifiche dei cittadini stranieri.

Alla luce di questo documento sarà espresso il *Parere* sullo schema di Documento programmatico triennale del Governo 2004-2006, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del Dlgs. 286/'98.



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

Ufficio per la fattibilità della concertazione amministrativa e del monitoraggio

**“Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004 – 2006”.**

Riunione con gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell’assistenza e nell’integrazione degli immigrati.

Giorno 9 novembre 2004 – ore 10,30 – Via della Vite 13, sala riunioni, V° piano.

In attuazione di quanto disposto dall’art. 3, comma 1°, del decreto legislativo n. 286 del 1998, sono stati convocati con nota del 19 ottobre 2004, prot. Di.C.A./11922/II/2.1.11.6, la Comunità di Sant’Egidio, la Fondazione Migrantes, la Caritas Italiana, l’ARCI-Nuova Associazione, l’ACLI – Associazione Cristiana Lavoratori Italiani, per esser sentiti in merito al *Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004 – 2006* (fatto pervenire ai soggetti sopra indicati in allegato alla lettera di convocazione).

E’ presente alla riunione il rappresentante del Ministero degli Affari Esteri.

In apertura di riunione la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel richiamare l’argomento all’ordine del giorno della riunione, ribadisce l’importanza del *“Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004 – 2006”*, in quanto documento che propone un’analisi ed una programmazione delle politiche più importanti relative all’immigrazione ed alla presenza degli stranieri in Italia, per il triennio di riferimento; tale programmazione deve avvenire nell’ambito ed in applicazione delle disposizioni e principi recati dal Testo Unico sull’immigrazione, decreto legislativo n.286/98, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n.189 cosiddetta legge “Bossi-Fini”.

L’art. 3, comma 1°, del citato Testo Unico prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel predisporre il documento programmatico triennale relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, debba sentire gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell’assistenza e nell’integrazione degli immigrati.

Si da quindi inizio ad un giro di tavolo, nel cui ambito ogni associazione illustra le proprie osservazioni e considerazioni sul documento, riportate in altrettante apposite memorie che ciascuna delle associazioni presenti consegna alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si avvia quindi la discussione sulle osservazioni formulate dalle associazioni presenti.



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

La Presidenza del Consiglio dei Ministri fa rilevare, ed i soggetti presenti concordano, che molte osservazioni, seppur condivisibili in termini di principio, non attengono all'ambito del "*documento programmatico*", le cui linee guida e principi debbono esser sviluppate e trattate nel quadro della vigente normativa in materia di immigrazione. Talune osservazioni e proposte appaiono piuttosto attuabili in un ambito di innovazione normativa, mentre altre problematiche attengono alla competenza del Gruppo tecnico da istituire presso il Ministero dell'Interno ai sensi del D.P.R. 6 febbraio 2004, n.100.

Dopo ampia discussione sulle questioni proposte, concordemente si decide di apportare al "*documento programmatico*", le modifiche ed integrazioni di seguito esposte.

## **Su proposta della Comunità di Sant'Egidio:**

- inserire nel cap.1.7) – Lotta al lavoro nero degli immigrati, paragrafo 1.7.2 un riferimento *all'intensificazione delle azioni per la sicurezza del lavoro degli immigrati*, considerato che il tasso di incidenza infortunistica dei lavoratori immigrati è sensibilmente più elevato rispetto a quello della manodopera nazionale;
- alla pagina 97 - paragrafo 4.3) Iniziative per l'apprendimento della lingua italiana – alla fine del terzo capoverso, dopo le parole "*...dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali.*" aggiungere la frase seguente: "*anche in collaborazione con le associazioni del terzo settore e del volontariato, tenuto conto delle esigenze dei lavoratori.*"

## **Su proposta della Caritas Italiana:**

- alla pagina 70, Cap.3) - Le azioni e gli interventi a livello internazionale, in fine del quinto capoverso, ove si parla di cooperazione economico-commerciale e cooperazione allo sviluppo, *inserire un riferimento alla soglia dello 0,70 del Pil nazionale, quale dimensione della risorsa da assegnare a questo scopo, in attuazione di impegni assunti a livello internazionale;*
- alla pagina 26 – alla fine del capitolo 1.3) – La Programmazione dei flussi e l'analisi del fabbisogno lavorativo del mercato del lavoro italiano. Valutazione dei meccanismi di stima esistenti e nuovi programmi. – dove vengono evidenziati i dati provenienti dagli archivi INAIL sulle assunzioni, *inserire un riferimento alla caratterizzazione del mercato occupazionale italiano che, utilizzando gli stessi dati INAIL, ipotizzi le quote di mercato;*
- alla pagina 90, Cap.4) - Le politiche di integrazione, alla fine del primo periodo, dopo le parole "*diritti e doveri reciproci*", inserire le parole "*e di un processo interculturale*".

## **Su proposta della Fondazione Migrantes:**

- alle pagine 2-3, nel paragrafo Introduzione, ridurre i riferimenti al "*contrasto all'immigrazione clandestina*", poiché l'uso frequente e ripetuto di tale definizione può indurre l'impressione che tutto il documento sia connotato da questa prevalente preoccupazione;



# *Presidente del Consiglio dei Ministri*

- nel paragrafo 2.17) Lotta alla tratta di esser umani e al traffico di clandestini, inserire alla fine del capitolo la frase seguente: *“favorire in sede di programmazione degli “avvisi” il coinvolgimento del terzo settore, del volontariato e degli enti religiosi”*.

**Il rappresentante dell'ARCI-Nuova Associazione**, esprime un giudizio “politico” fortemente negativo sull'intero quadro normativo in materia di immigrazione e politiche di asilo, delineato in Italia con l'entrata in vigore della legge 189/2002, cosiddetta legge “Bossi-Fini”, e sul “Documento programmatico”, illustrando le critiche dell'associazione che attengono alla stessa impostazione del documento.

Nella memoria fatta pervenire dal rappresentante dell'ARCI, sono riportati specifici capitoli che ribadiscono le critiche di carattere generale al documento programmatico ed all'impostazione della politica dell'immigrazione da parte del Governo, in materia di Lavoro e flussi migratori, Contrasto dell'immigrazione illegale, Livello Internazionale, Politiche d'integrazione, Politiche sull'asilo, Lotta alle discriminazioni.

La riunione si chiude alle ore 14,00.



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## **DIPARTIMENTO COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO**

Verbale dell'incontro con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale

Riunione 9 novembre 2004, ore 10,30 – Via della Vite, 13  
Sala riunioni II Piano

In data 9/11/2004 alle ore 10,30 presso la sede del Dipartimento per il coordinamento amministrativo si è tenuta una riunione, presieduta dal Capo del Dipartimento, cons. Cirillo, avente per oggetto le audizioni delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle confederazioni dei datori di lavoro in merito al documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004-2006.

Hanno partecipato: i rappresentanti del Ministero dell'Interno Prefetto dott. Marchione e dott.ssa Parisi, il rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dott. Silveri, il rappresentante della CISL sig. Di Biasi, il rappresentante della CGIL sig. Soldini, il rappresentante della UIL sig. Casucci, i rappresentanti della CISAL-F.L.S. sig. Balena, dott. Trentadue e sig. Shah M. T. Rahman, i rappresentanti dell'UGL dott. Lagamba, dott. Moretti, i rappresentanti della Confindustria dott. Marchetti, dott. Scarpino, il rappresentante della CONFAPI dott. Ravagli, il rappresentante della Confartigianato dott.ssa Ciuffini, il rappresentante della CNA dott. Baglione, il rappresentante della Confagricoltura dott. Caponi, il rappresentante della Col diretti dott. Magrini, il rappresentante della CIA dott.ssa Merlino, i rappresentanti di CONFCOMMERCIO dott. Bertozzi e la dott.ssa Tirelli, il rappresentante delle CONFCOOPERATIVE dott.ssa Cannizzaro, il rappresentante della CONFESERCENTI dott. Marcucci. Era assente il rappresentante della Lega Cooperative.

Il cons. Cirillo, aprendo i lavori, ricordando ai presenti l'importanza della riunione indetta ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, invita i rappresentanti sindacali della CISL, CGIL e UIL ad esprimere il loro parere sul documento proposto.

Prende la parola il rappresentante della CGIL, il quale, a nome delle tre Confederazioni, illustra l'elaborato (all. 1) con pareri e valutazioni sul documento proposto. Emerge dall'esposizione del rappresentante della CGIL una criticità nei confronti della metodologia dell'applicazione della legge n. 189 del 2004: osservando il fenomeno dell'immigrazione, come risorsa per il Paese ospitante, dovrebbe essere istituito un permesso di soggiorno, che permetta al lavoratore straniero di effettuare, da regolare, la ricerca di un'occupazione e non, come è ora previsto dalla legge, ottenere il permesso di soggiorno subordinato al contratto di lavoro.

Inoltre, si propone l'allungamento ad almeno due anni del permesso di soggiorno per lavoro e si richiede di decentrare gli iter burocratici, aumentando le risorse e snellendo le procedure regolamentari. Analizzando le modalità di attuazione delle politiche di prevenzione e di integrazione, viene sottolineata la criticità presentata dai Centri di Protezione Temporanea, richiedendo un completo rispetto delle normative internazionali, afferenti ai diritti umani, e sono valutati in modo negativo gli oneri ( casa, costi di rimpatrio), che si delineano completamente a carico dei datori di lavoro.

In ultimo, è richiesto, come previsto dalle direttive europee, l'emanazione di una legge sul diritto di asilo.

Prende, quindi, la parola il rappresentante dell'UGL, che riassume il documento, che viene allegato agli atti (all.2). Dichiaro una sostanziale condivisione delle linee programmatiche proposte, auspicando, pur tuttavia, l'eliminazione di ennesime rilevazioni ed indagini sulle prospettive di fabbisogno lavorativo e di una nuova sala di coordinamento operativo.

Segnala, invece, l'opportunità di adottare delle tipologie di intervento, quali l'introduzione del "contratto di integrazione", l'obbligo per le Compagnie aeree di segnalare i cittadini extracomunitari non in possesso del biglietto di ritorno e l'adozione di una lista di professioni in armonia con le esigenze del mercato del lavoro.

Interviene, a seguire, il rappresentante della CISAL-Federazione Lavoratori Stranieri, il quale esprime piena condivisione del documento in esame; rappresenta, nel contempo, i gravi problemi, che sussistono nella gestione del fenomeno migratorio, quali l'integrazione, la clandestinità e il funzionamento dei Consigli Territoriali, che, a volte, presentano carenze. Informa che avrà cura, comunque, di far pervenire un documento di valutazione in proposito.

Il rappresentante della CONFINDUSTRIA, precisando che invierà una valutazione più approfondita sul tema proposto, auspica un maggior coinvolgimento delle parti sociali e un'apertura più completa nell'ambito della programmazione dei flussi di migrazione nei confronti dei Paesi neocomunitari.

Il rappresentante della CONFAPI invierà un documento di valutazione.

Per la rappresentante della CONFARTIGIANATO il documento proposto, sul quale invierà una nota di valutazione, presenta, pur con qualche rigidità, un buon collegamento tra domanda e offerta, anche se, sottolinea, è da verificare la procedura di scorrimento delle quote stabilite, onde poter considerare anche la parte non evasa. Ricorda, inoltre, che gli imprenditori preferiscono procedere con una chiamata nominale in piena autonomia e che gli immigrati tendono a convertire il permesso di soggiorno da subordinato ad autonomo.

Prende, quindi, la parola il rappresentante della CNA, il quale puntualizza che il nodo focale del documento in questione non è il mercato del lavoro, bensì il problema della prevenzione e della sicurezza. Rappresenta che l'entità delle quote avrebbe bisogno di un adeguamento ai tempi attuali. Deve essere, inoltre, rimodulata la moratoria, soprattutto in considerazione delle nuove adesioni alla UE. Considerando gli accordi di programma, gli stessi sarebbero facilitati nell'attuazione di una politica di accoglienza, ricercando una maggior coesione tra Stato, Regioni e parti sociali.

Il rappresentante della CONFAGRICOLTURA, che si riserva di far pervenire un documento di valutazione, manifesta che, nell'insieme, il documento proposto si presenta più ricognitivo che programmatico. Inoltre, sussiste una certa incongruità di dati per quanto riguarda il settore agricoltura, che di per sé esige degli interventi più mirati. Rappresenta, anche, la necessità che

venga varato in tempi celeri il regolamento. Per quanto riguarda la formazione all'estero, dubita sulla validità delle proposte fatte, ritenendole costose e dispersive.

Prende la parola, a seguire, il rappresentante della COLDIRETTI, il quale sottolinea il ruolo dei datori di lavoro e l'importanza di un maggior loro coinvolgimento per future consultazioni. Propone un superamento delle quote stabilite per i lavoratori stagionali, i quali, non interagendo con le strutture locali, potrebbero essere agevolati nel rilascio dei permessi. Pone l'accento sull'impiego di colf e badanti extracomunitarie, che è massiccio in Italia, ma che nel documento non è affrontato nella giusta luce. In ultimo, sottolinea che la formazione all'estero viene ritenuta importante.

Interviene, a seguire, la rappresentante della CIA, la quale richiama l'attenzione su un maggior coinvolgimento delle parti sociali e su una più diretta semplificazione dell'iter procedurale. Fa presente che il settore agricoltura ed i problemi ad esso connessi sono sviluppati non in modo esaustivo e rappresenta la necessità di porre in revisione la tipologia delle quote, soprattutto per i lavoratori stagionali.

Il rappresentante della CONFCOMMERCIO interviene, richiedendo lo snellimento delle procedure del rinnovo dei permessi; informando, inoltre, dall'alta richiesta di lavoro autonomo da parte di cittadini extracomunitari, esprime il parere di incentivare tale richiesta, coinvolgendo maggiormente le associazioni dei datori di lavoro.

E' necessario, inoltre, rimodulare i decreti flussi e le relative quote di ingresso.

Prende la parola la rappresentante della CONFCOOPERATIVE, la quale richiede in tempi celeri l'emanazione del regolamento, quale strumento indispensabile per l'attuazione delle linee programmatiche. Richiede, inoltre, che siano allocate risorse adeguate per il settore formazione sia in Italia che all'estero.

Il rappresentante della CONFESERCENTI, nel considerare il fenomeno migratorio un fenomeno globale con implicazioni di natura economica, socio-culturale, politica e religiosa, sottolinea l'importanza della formazione propedeutica all'ingresso in Italia, che andrebbe certificata da istituzioni competenti nei paesi di origine.

Auspica una formazione propedeutica anche per i cittadini extracomunitari, che mirino ad un permesso di lavoro autonomo; in merito a tale situazione fa presente che dovrebbero essere concesse nuove autorizzazioni soltanto per quelle aree operative, in cui sussistono spazi di mercato.

Rappresenta la necessità di pervenire all'emanazione del regolamento in tempi celeri e l'opportunità di snellire le procedure amministrative.

Concorda sulla necessità del dualismo "permesso di soggiorno-contratto di lavoro", pur rimarcando le difficoltà che può presentare la questione abitativa.

In ultimo, ritiene interessante, in tema di politiche di integrazione, la proposta relativa alla comunicazione ed informazione rivolta alla popolazione straniera.

Terminate le audizioni, il cons. Cirillo ringrazia i presenti per il lavoro di valutazione svolto, comprendente suggerimenti e critiche.

La riunione termina alle ore 12,30.

Cgil

Cisl

Uil

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
 Segretariato Generale  
 Dipartimento per il  
 Coordinamento Amministrativo  
 Via della Vite, 13  
 Roma

Egregio Capo del Dipartimento,

Siamo grati dell'opportunità data a Cgil, Cisl, Uil di partecipare a questo incontro il cui motivo di convocazione è molto importante, trattandosi della programmazione triennale della politica del Governo in tema di immigrazione negli anni 2004 - 2006; un tema che riguarda ormai secondo molto autorevoli osservatori oltre tre milioni di cittadini stranieri, tra immigrati regolari e non, cifra inevitabilmente destinata a crescere.

L'art. 3, 1° comma, del decreto legislativo n. 286 del 1998, confermato dalla Legge n. 189/04, prevede - da parte dell'Esecutivo- la convocazione delle parti sociali, in sede di predisposizione del documento programmatico. La presente convocazione ci sembra non rispondere pienamente alla legge, in quanto un documento definitivo è già stato preparato senza chiedere pareri o contributi di merito ai sindacati, ed ora da parte di chi ci convoca ci si aspetta probabilmente una presa d'atto formale di quanto già deciso.

Questo modo di fare ha già prodotto, a nostro avviso, gravi risultati in termini di bassa qualità del documento messo a nostra disposizione. Quanto alla formalità, la nostra presenza in questa sede vuole essere tutt'altro che un obbligo da espletare; per questo motivo abbiamo elaborato una serie di riflessioni sui contenuti del documento programmatico e chiediamo alla Presidenza del Consiglio di prenderne atto in modo formale e sostanziale.

00198 Roma  
 Corso d'Italia, 25  
 Telefono 06/84761

### **Filosofia generale del documento**

00198 Roma  
 Via Po, 21  
 Telefono 06/84731

Al pari della Legge Bossi Fini, questo documento sembra partire da una premessa che considera l'immigrazione degli stranieri in Italia come un male forse necessario, ma da cui difendersi; vede la loro presenza come

00187 Roma  
 Via Lucullo, 6  
 Telefono 06/47531



Cgil congiunturale, i loro diritti sostanzialmente minori dei cittadini italiani, i diritti umani una questione da interpretarsi a seconda delle occasioni.

Cisl

Uil Al contrario, tutti gli indicatori economici e demografici a livello globale indicano nel prossimo futuro un panorama secondo il quale senza immigrati l'Europa è destinata ad un inesorabile declino. Secondo l'ONU il differenziale demografico tra Europa ed Africa è di oltre 5 punti percentuali, un gap storicamente tra i più alti: questo significa che nei prossimi venti anni sono previste 50 milioni di nascite in meno in Europa (5 milioni in meno in Italia) e 170 milioni di nascite in più in Africa (50 milioni nel solo Maghreb).

Entro il 2010, la cifra di immigrati considerata necessaria in Italia per mantenere costante il numero di abitanti è pari al 10% della popolazione complessiva. I dati del rapporto 2004 Caritas -Migrantes sull'immigrazione, indicano ancora che il 90% degli immigrati presenta caratteristiche di stabilità e volontà a rimanere nel nostro Paese.

Conseguentemente, una politica che li costringe all'instabilità, al doversene andare appena perduto il lavoro, che non tiene conto del numero di anni di residenza nel Paese (almeno fino alla carta di soggiorno) e che usa la burocrazia come strumento deterrente alla presenza degli stranieri, non solo non fa i conti con i processi insiti nella globalizzazione e non guarda al futuro, ma soprattutto impedisce all'Italia di dotarsi degli strumenti adatti per affrontare questo fenomeno epocale in maniera adeguata, con politiche vere di accoglimento ed integrazione economica, ma anche sociale, religiosa e culturale.

### **Politiche del lavoro degli stranieri**

La filosofia della legge che vede l'ingresso dello straniero legato unicamente al contratto di soggiorno, sulla base di quote prefissate, ha provocato danni gravi che sono sotto gli occhi di tutti: solo nel 2004 - secondo Unioncamere - il numero di ingressi messo a disposizione dall'Esecutivo con le quote ha rappresentato un magro 10% della domanda reale di manodopera da parte delle imprese, con grave pregiudizio per tutti. Gli stessi dati riportati dal documento di programmazione triennale, per gli anni 2002-2004, testimoniano che su 238.500 ingressi previsti dalle quote, ben 178.500 erano di natura stagionale. Questa chiusura di fatto all'ingresso per lavoro regolare subordinato, apre le porte all'immigrazione clandestina ed al lavoro nero, esattamente l'opposto di quanto la legge si propone. Per quanto riguarda la regolarizzazione del 2002, essa certo ha prodotto l'emergere di 650 mila persone dalla clandestinità, ma solo temporaneamente in quanto la scarsa durata dei permessi - in assenza di un vero decentramento delle funzioni amministrative e l'assenza dello sportello unico - ha prodotto il caos nelle

00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

00187 Roma  
Via Lucullo, 6  
Telefono 06/47531

Cgil questure, il dilatarsi dei tempi di rinnovo oltre limiti accettabili e la ricaduta di migliaia di persone nella irregolarità e lavoro nero.

Cisl

Si può dire che la politica di rifiuto degli stranieri, che sta alla base della legge ed è confermata dal presente documento di programmazione triennale, sta di fatto vanificando gli effetti positivi della sanatoria, portando al collasso questure e prefetture incapaci di rispondere ad una pressione crescente di richiesta di rinnovi dei permessi, e vanificando il sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro reso praticamente impossibile visto il contorto meccanismo burocratico escogitato e la chiusura di fatto al lavoro regolare.

Uil

La proposta di Cgil, Cisl e Uil per uscire da questa situazione è nota e semplice: l'istituzione di un permesso di soggiorno per ricerca di occupazione (ex sponsor legge 286/98). Questo permetterebbe di mettere realmente in contatto domanda ed offerta di manodopera e, allo stesso tempo, minare alla base il traffico di esseri umani, in quanto, se uno potrà entrare regolarmente in Italia per cercare lavoro, non avrà bisogno di rischiare la propria vita ed i propri miseri averi a favore dei trafficanti internazionali. Assieme a questa proposta aggiungiamo l'allungamento ad almeno due anni del permesso di soggiorno per lavoro ed un vero decentramento degli iter burocratici relativi al soggiorno regolare degli stranieri nel nostro Paese, insieme alle risorse necessarie per offrire loro strumenti veri e concreti di integrazione.

### **Politiche di prevenzione e contrasto all'ingresso illegale nel nostro Paese**

Una politica accorta di gestione dei flussi d'ingresso e' certo necessaria, ma essa non deve diventare l'alibi per chiudere le porte a prescindere per chi non e' italiano. Rendere possibile e funzionale l'ingresso di stranieri nel nostro Paese è, a nostro avviso, la miglior ricetta per minare alla base l'immigrazione clandestina. Non servirà a nulla chiudere le porte ai flussi migratori, anzi farà solo danno alla nostra economia ed alla performance di crescita dell'Italia. L'attuale politica fa leva su paure irrazionali che non solo non hanno ragione d'essere, ma che potrebbero essere alla base di uno scontro tra culture, abitudini e credenze differenti. Consideriamo la presente legge gravemente lesiva dei diritti della persona, come ha anche sentenziato recentemente la Consulta. Chiediamo dunque il rispetto dei diritti della persona previsto dalle normative internazionali, a cominciare dal superamento dei CPT ed il rispetto delle normative europee.

00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

Cgil ➤ **Le azioni e gli interventi a livello internazionale**

Cisl

Uil

Consideriamo riduttiva e sbagliata l'impostazione del documento programmatico, volta a considerare solo i problemi relativi alla sicurezza ed al controllo delle frontiere. Non che questo non sia importante ma assieme alla sicurezza, si deve programmare lo sviluppo di politiche ed azioni positive in tema di lavoro, integrazione e rispetto dei diritti, primo tra i quali quello di ricercare migliori condizioni di vita per il migrante e la propria famiglia. In questo senso proponiamo:

1. La promozione da parte del Governo italiano di un decreto di firma e ratifica della Convenzione ONU sui diritti dei migranti e delle loro famiglie;
2. L'inserimento nel Trattato Costituzionale europeo del principio della cittadinanza di residenza;
3. Una piattaforma organica di alto profilo, di respiro nazionale ed europeo, in grado di interloquire con un arco vasto di forze sociali e politiche.

➤ **Politiche di integrazione**

Il panorama presente e futuro dei processi migratori, a livello italiano ed internazionale, mostra chiaramente che il fenomeno e' destinato a crescere, che le migrazioni non sono congiunturali, e che la nostra società è destinata ad assumere volente o nolente caratteristiche di multiculturalità. Lo spirito della Legge Bossi Fini e del documento programmatico, poggia le basi al contrario sull'illogica premessa che gli stranieri debbano rimanere in Italia il tempo previsto dal contratto di lavoro per andarsene subito se esso non viene rinnovato. Questa impostazione, oltre ad essere oggettivamente crudele verso altri esseri umani, a cui si nega così il diritto di progettare il proprio futuro e li si condanna ad un perpetuo clima di incertezza, impedisce alla nostra società di darsi gli strumenti necessari ed adeguati ad affrontare il fenomeno, sia dal punto di vista economico, che da quello sociale e culturale, anche al fine di ridurre i possibili contrasti che possono nascere da culture e credenze diverse.

In questo senso valutiamo molto carente la politica d'integrazione presente nel documento programmatico, che vorrebbe scaricare sui datori di lavoro parte degli oneri connessi al processo migratorio (casa e costi di rimpatrio), riducendo al minimo gli altri (sanità, scuola, diritti sociali in genere).

Noi, al contrario, pensiamo che sia necessario un vero decentramento delle funzioni ma anche delle risorse necessarie a dar vita localmente a strumenti efficaci d'accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri, non pretendendo di assimilarli alla nostra cultura, ma aprendoci alla comprensione ed all'incontro della ricchezza umana e culturale che ci viene da differenti culture e modi di vita.

00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

4  
00187 Roma  
Via Lucullo, 6  
Telefono 06/47531

Cgil

Cisl

Uil

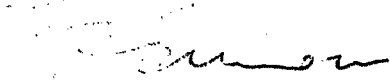
➤ **Richiedenti asilo e rifugiati**

Come previsto dalle direttive europee, chiediamo il varo rapido di una legge sul diritto d'asilo, anche per evitare i palesi aggiramenti dei diritti civili e della persona, che si sono verificati anche di recente nel caso degli sbarchi in Sicilia. E' anche necessario dare al richiedente asilo adeguati strumenti di protezione e di sussistenza, permettendo al richiedente di lavorare nella fase d'attesa dell'accoglimento o meno della domanda d'asilo.

Roma, 9 novembre 2004

CGIL

F. Fammoni



CISL

O. Civetti



Uil

G. Lotti



00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

5  
00187 Roma  
Via Lucullo, 6  
Telefono 06/47531

**Sei UGL****Sindacato Emigrati Immigrati****UNIONE GENERALE DEL LAVORO**Considerazioni della Unione Generale del Lavoro (U.G.L.) sul documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006

Letto e valutato il documento in oggetto, l'Unione Generale del Lavoro esprime sostanziale condivisione delle linee generali di programma, per il 2004-2006, della politica dell'immigrazione in Italia.

In particolare, questo Sindacato esprime parere favorevole circa la necessità per il prossimo futuro, di proseguire sulla linea già impostata dalla Legge 189/2002 che da un lato favorisce e sostiene la regolarizzazione ed integrazione a pieno titolo degli stranieri-lavoratori in Italia, dall'altro vuole intensificare ogni più efficace mezzo di contrasto all'immigrazione clandestina ed agli effetti devastanti che questa comporta nel tessuto sociale nazionale.

Siamo convinti, infatti, che la lotta ad ogni forma di lavoro nero, comporta essenzialmente la salvaguardia e tutela delle condizioni di lavoro di milioni di lavoratrici e lavoratori "regolari", nonché una trasparente e corretta valutazione dei meccanismi del mercato del lavoro, che l'introduzione della Legge Biagi ha reso di difficile monitoraggio e gestione a causa della diffusa precarietà introdotta.

Ben vengano, pertanto, le misure atte alla intensificazione della lotta al sommerso, segnatamente quando riguarda la forza lavoro straniera, perché da questa dipende anche il mantenimento di livelli contrattuali minimi garantiti e regolamentati dalla Legge e dalla contrattazione sindacale.

Così ci appare assolutamente condivisibile l'impegno per una seria e concreta adozione di iniziative volte alla qualificazione e formazione del lavoro all'estero, prima della partenza, particolarmente incentrata sull'apprendimento linguistico di base ed all'avvio di processi formativi professionali di livello iniziale. E' facilmente intuibile, infatti, che se l'immigrazione del lavoro costituisce una risorsa per lo sviluppo del nostro Paese, quella del lavoro qualificato lo è ancora di più, ovviamente, nei limiti e con le condizioni che si riterranno più utili ed idonee all'inserimento professionale di questi lavoratori nel contesto produttivo italiano.

Prima di analizzare i singoli punti programmatici in esame, corre però l'obbligo di segnalare due aspetti di cui non si è colta - a nostro avviso - nel sottoposto documento, la emergente gravità e complessità.

Ci riferiamo, anzitutto, alla gravissima questione, che riguarda direttamente il mondo del lavoro, relativa all'alta incidenza degli infortuni, anche mortali, che hanno avuto per vittime lavoratrici e lavoratori stranieri. L'INAIL, infatti, ha reso noto che nel 2003 gli incidenti sul lavoro occorsi a cittadini extracomunitari sono stati circa 107.000, di cui 157 mortali, pari all'11% del totale nazionale. Questo dato conferma due tendenze: che sono in aumento il numero degli incidenti (nel 2001 furono 74.000, pari al 7% del totale nazionale) e che la percentuale di incidenza infortunistica che vede coinvolti lavoratori extracomunitari, è più alta di quella relativa ai lavoratori italiani (precisamente 57 casi contro 44, rilevati su un campione di 1000). Ciò vuol dire che da una parte è carente il livello di formazione e preparazione, in chiave antinfortunistica, dei lavoratori extracomunitari (aspetto soggettivo), ma è altrettanto evidente ed ingiustificabile che le misure cautelative di prevenzione, sui posti di lavoro ove operano extracomunitari e la cui responsabilità legale e morale è dei datori di lavoro italiani, sono meno attente (aspetto oggettivo).

Inoltre, si afferma che il fenomeno immigratorio in Italia è in diminuzione. In effetti i numeri, ovviamente quelli relativi ai flussi a cui ha fatto seguito la regolarizzazione ed anche quelli relativi agli "sbarchi" sulle coste italiane, mostrano sì una flessione del numero dei clandestini. Ma, purtroppo, è fortemente peggiorata, di converso, la disperazione degli immigrati, nel senso che

rispetto ai primi anni di valenza del fenomeno e dopo la necessaria introduzione di norme più severe e di controlli più accentuati, sono migliaia le persone disposte a rischiare la vita nel tentativo di anticipare l'ingresso in Italia in previsione dell'accentuarsi di misure di ulteriore contrasto.

Riteniamo, quindi, che debba essere radicalmente modificato il metodo di analisi sociologica e di approccio a questo grave problema, che ovviamente non è solo italiano. L'immigrazione clandestina è fenomeno in piena evoluzione e trasformazione e necessita di nuovi atteggiamenti, anche culturali, assai flessibili e rapidamente variabili in relazione all'altissima mutabilità delle condizioni sociali, politiche ed economiche dei Paesi di provenienza. Sarebbe un grave errore, a nostro giudizio, sottovalutare questo fenomeno in chiave ottimistica, magari perché si ritiene esaurita la fase migratoria dall'Albania e dall'ex Jugoslavia. La cronaca dei primi mesi del 2004, infatti, ha riportato vicende penose e terribili che mostrano una sensibile recrudescenza degli sbarchi e che dovrebbero indurre a nuove misure di intervento ed a nuovi atteggiamenti.

Sarebbe addirittura incosciente – a nostro avviso – ritenere che, la semplice diminuzione della pressione migratoria sull'Italia, esaurisca l'impegno primario che il nostro Paese deve avere nel contesto di un'azione europea contro la clandestinità degli ingressi: non ce lo consentono gli accordi ed i programmi comunitari sottoscritti, né tantomeno la posizione geopolitica italiana rispetto agli altri Stati rivieraschi.

Per comodità esplicativa indicheremo di seguito i singoli obiettivi che, a nostro avviso, andrebbero rivisti, ferma restando – come detto – la nostra sostanziale condivisione dell'impianto complessivo del programma.

#### Obiettivi relativi al lavoro degli stranieri e alle linee generali per la definizione dei flussi.

- Riteniamo inutile promuovere, per le finalità generali in argomento, l'ennesima “rilevazione ed indagine sulle prospettive di fabbisogno lavorativo, sulla capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale e sulle capacità di integrazione della società italiana”. Questi elementi, infatti, sono oggetto di innumerevoli analisi e rilevazioni a cura di vari enti interessati, in primis dal Ministero per il Lavoro e le Politiche Sociali. Ci sembra, poi, pleonastico indagare sulla capacità di integrazione della società italiana, la quale già ha ampiamente dimostrato altissimi livelli di accoglienza e di solidarietà sociale verso gli immigrati;
- “Favorire in via preferenziale l'accesso al mercato del lavoro dei cittadini provenienti dai paesi di nuova adesione”, non ci sembra una misura equa nei confronti della generalità dei paesi di provenienza;

#### Obiettivi relativi alle politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale

- Istituire una sala di coordinamento operativo contro l'immigrazione clandestina via mare, appare misura auspicabile ma ci domandiamo se ciò non costituirà un “doppione” dell'attuale rete informativa di monitoraggio e controllo già esistente sul territorio da parte di varie strutture di polizia e/o militari;
- Ci sentiamo di non condividere appieno le politiche del lavoro, nell'ambito del sistema penitenziario, volte all'attivazione di corsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo degli stranieri (cd. Formazione rientro) sia nel paese d'origine che in Italia. Il “reinsediamento” in Italia, in effetti, non ha senso se applicato a persone che hanno dimostrato di non essersi inserite e che hanno subito condanne penali nel nostro Paese. Riteniamo che alla accoglienza e disponibilità generale, di cui la vocazione cristiana e sociale italiana da ampissima dimostrazione in ogni parte del mondo, debba necessariamente seguire la seria e conseguente applicazione di norme penali certe nei confronti di tutti coloro che commettono reati di tale rilevanza. Non sfugge, a tal proposito, la triste rilevazione che un detenuto su tre nelle carceri italiane, sia un immigrato; certamente segno evidente di un

ulteriore lavoro da svolgersi nel campo dell'inserimento e dell'integrazione, ma anche di un indiscutibile problema di ordine pubblico e di sicurezza che sarebbe sbagliato sottovalutare.

Ci permettiamo, per ultimo, di segnalare l'opportunità di adottare anche in Italia misure di monitoraggio e controllo dell'immigrazione già in essere in altri Paesi europei, non solo per la necessità di un'auspicabile armonizzazione di tali misure, ma perché – a nostro avviso – esse rappresentano ulteriori tipologie di intervento che riteniamo efficaci.

1) la rilevazione sistematica delle impronte digitali, anche per i visti turistici extra UE e per i permessi di soggiorno;

2) l'obbligo per le Compagnie di navigazione aerea di segnalare il mancato uso del biglietto di ritorno da parte di cittadini extra comunitari; ✕

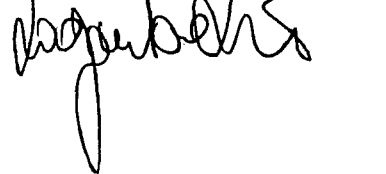
3) l'introduzione del "contratto di integrazione", basato su corsi di apprendimento dell'italiano e sullo studio dei valori della società italiana ✕

4) l'adozione di una lista delle professioni, basata sulle indicazioni provenienti dal mercato del lavoro, per favorire l'ingresso di personale qualificato ✕

Ringraziamo per la possibilità concessaci di contribuire all'analisi in argomento.

IL RESPONSABILE NAZIONALE

(Luciano Lagamba)



Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006

Osservazioni di Confindustria

**Premessa**

Confindustria ritiene che le politiche per il lavoro degli stranieri debbano essere orientate a favorire una reale integrazione degli stranieri soggiornanti nel nostro Paese, individuando efficaci e tempestivi meccanismi di incontro domanda e offerta di lavoro e soluzioni più flessibili con riferimento all'instaurazione dei rapporti di lavoro.

Nello stesso tempo, è necessario proseguire le azioni di contrasto delle situazioni di sfruttamento e lavoro irregolare che danneggiano la crescita della competitività ed ostacolano lo sviluppo di una civile convivenza.

Occorre, quindi, misurarci con le logiche di una società multietnica, implementando e migliorando gli strumenti più adatti a governare il cambiamento.

Gli imprenditori si sono dimostrati pronti ad investire e ad alimentare lo sviluppo, ma appare importante intervenire su alcuni aspetti relativi alle vigenti disposizioni in materia di quote di ingresso e di procedure, per corrispondere a primarie esigenze di fabbisogno e di gestione manifestate dalle imprese.

Né si può dimenticare che la materia è condizionata dal perdurante ritardo nell'emanazione del Regolamento di attuazione delle nuove disposizioni in materia di immigrazione introdotte dalla legge n. 189/2002.

**Quote d'ingresso**

Come abbiamo già sostenuto in passato, le modalità di regolazione dei flussi non possono che tenere conto delle effettive possibilità di inserimento professionale che il sistema economico può offrire e della effettiva capacità di integrazione che il Paese può garantire.

Prendiamo atto che il principio guida in materia di lavoro dichiarato dal Governo è stato quello di collegare l'ingresso e la permanenza nel Paese all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa sicura e lecita.

Ciò è condivisibile nella misura in cui si implementi una politica dell'immigrazione che privilegi scelte strutturali e che non si configuri soltanto come risposta congiunturale a temporanei fabbisogni del mercato del lavoro.



Pertanto, è opportuno che la programmazione dei flussi tenga conto in primo luogo della situazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo, ivi compresa l'offerta proveniente dai Paesi comunitari di nuova adesione e dai Paesi non comunitari che hanno stipulato accordi bilaterali con l'Italia.

Nel contempo, è importante considerare che l'azienda "globale" ha, ed avrà sempre di più, bisogno di inserire nel proprio organico una "cultura" che prescindano dal dato nazionale, europeo o extracomunitario.

Nell'affrontare la programmazione delle quote, occorre, quindi, recuperare un atteggiamento più sereno, libero dal pregiudizio che si tratti sempre di immigrazione di personale di bassa scolarità e scarsa qualificazione.

Per affrontare i cambiamenti dell'internazionalizzazione dell'economia, spesso le imprese preferiscono l'apporto di lavoratori stranieri in grado di conoscere i mercati e la cultura dei Paesi esteri, rispetto ad un lavoratore italiano o europeo con pari, ma anche, superiore qualificazione professionale specifica.

Certo, la programmazione è un momento fondamentale, perché significa un'apertura equilibrata, mediante un approccio governato, al fenomeno immigrazione.

E', infatti, essenziale un maggior e più incisivo coinvolgimento delle Regioni e degli altri Enti locali nonché delle Associazioni di rappresentanza delle imprese e dei sindacati, affinché la programmazione dei flussi risponda effettivamente alle esigenze delle diverse realtà territoriali e avvenga in modo concertato.

A tal fine, è da valutare con attenzione la proposta relativa alla creazione di apposite strutture sociali per l'accoglienza ed il primo inserimento, fermo restando che è di fondamentale importanza che la decisione finale sugli ingressi continui ad essere affidata all'Amministrazione centrale.

Inoltre, si ravvisa l'opportunità di qualificare meglio i meccanismi di determinazione delle quote, apportando alcuni aggiustamenti.

- In primo luogo, occorre distinguere le quote riservate al **sistema "sociale"** (colf, badanti) e le quote riservate al sistema produttivo.
- Poi, occorre assicurare la non soggezione al meccanismo delle quote per gli ingressi di **lavoratori inseriti nei piani formativi** attuati ai sensi dell'art. 23 del T.U. sull'immigrazione (formazione all'estero). In merito, è da giudicare positivamente la previsione di un titolo di prelazione per i lavoratori stranieri interessati da attività di istruzione o formazione professionale svolte nei Paesi di origine nell'ambito di programmi approvati dal Ministero del Lavoro. Sarebbe comunque opportuno che tali lavoratori fossero esclusi dal meccanismo delle quote ed inseriti nella previsione dell'art. 27 del Testo Unico per l'Immigrazione che, per l'appunto, non risponde a limiti quantitativi.

- Parimenti, gli ingressi di **dirigenti e personale altamente specializzato** dovrebbero essere esclusi dal meccanismo delle quote (la vigente normativa condiziona fortemente ingresso e permanenza).
- La non soggezione al meccanismo delle quote dovrebbe essere garantita anche per gli ingressi di **lavoratori destinati ad operare temporaneamente presso imprese italiane nell'ambito di joint-ventures** o, comunque, nell'ambito di **programmi internazionali per lo sviluppo di specifici prodotti** (la vigente legislazione non prevede opzioni specifiche per tali ingressi).
- Oltre all'esclusione dalle quote, procedure più celeri e semplificate dovrebbero essere previste con riferimento ai nuovi ingressi per gli **appalti** affidati a ditte straniere, per i **distacchi all'interno di gruppi societari**, per l'espletamento di **attività formative/addestramento professionale**.

A seguito dell'entrata in vigore della legge di riforma del mercato del lavoro, appare opportuno precisare che i nuovi ingressi potranno avvenire anche mediante le tipologie contrattuali previste dal d.lgs. n. 276/2003 (es. contratto di inserimento, contratto di apprendistato, contratto di appalto).

A fronte di un sistema di ingressi limitato, la forte domanda di manodopera non comunitaria, localizzata in alcune province, impone la ricerca di soluzioni alternative.

Ad esempio, potrebbero essere introdotte procedure d'urgenza che, qualora in alcune province il numero di domande presentate dai datori di lavoro superi di una determinata percentuale le quote assegnate alla provincia, abilitino lo Sportello Unico a rilasciare il permesso di soggiorno nella attesa del successivo decreto.

### **Paesi di nuova adesione e regime transitorio**

Per quanto riguarda l'accesso al lavoro subordinato dei cittadini dei Paesi di nuova adesione, si fa presente l'opportunità che il Governo riconsideri la decisione di adottare il regime transitorio anche per il periodo successivo al 2006.

L'integrale applicazione dei principi comunitari in materia di accesso al lavoro per i cittadini dei Paesi di nuova adesione, ed in particolar modo per i cittadini dei Paesi neo-comunitari più vicini all'Italia come la Slovenia, risponderebbe all'invito della Commissione europea a rinunciare all'adozione del periodo transitorio.

Nel contempo, si verrebbe incontro alle pressanti esigenze gestionali delle nostre imprese che da tempo hanno investito nelle aree di nuova adesione ed hanno bisogno, per mantenere condizioni di competitività, di una maggior mobilità del personale.

### **Monitoraggio dei fabbisogni**

Un punto delicato è rappresentato dal monitoraggio dei fabbisogni a livello regionale. Tale monitoraggio, di competenza del Ministero del Lavoro (art. 21, commi 4, 4 bis, 4 ter, d.lgs n. 286/1998), dovrebbe avere come riferimento esclusivamente le indicazioni delle Regioni, delle Direzioni regionali del lavoro e delle Associazioni dei datori di lavoro, come correttamente sostenuto nella bozza di documento (pag. 16).

Al fine di determinare il futuro fabbisogno di manodopera non comunitaria, non è, invece, condivisibile l'utilizzo di studi che non rivestono alcuna attendibilità scientifica, in quanto si fondano esclusivamente su sondaggi effettuati presso un numero limitato e non chiaramente identificabile di datori di lavoro.

Una programmazione seria e realistica dei flussi non può che fondarsi sui dati degli Istituti ufficiali di rilevazione statistica e sulle stime dei fabbisogni realizzate dalle Associazioni dei datori di lavoro che, considerate le proprie finalità e la presenza radicata nel territorio, sono gli unici soggetti in grado di percepire realmente le esigenze gestionali delle imprese.

### **Il problema dell'alloggio e del pagamento delle spese di viaggio di rientro**

Se l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa è l'elemento fondamentale per l'inserimento nella società di arrivo, il problema dell'abitazione riveste una primaria importanza ai fini di una positiva integrazione.

Per agevolare l'adempimento della condizione di legge che prevede l'assicurazione di un'adeguata sistemazione alloggiativa per il lavoratore, è senz'altro fondamentale una politica degli Enti locali che si faccia carico di tale problema.

L'agevolazione nella ricerca e soprattutto la disponibilità di alloggi sono il primo e più importante segnale dell'integrazione.

Fermo restando che l'intervento delle autorità locali costituisce presupposto primario per la soluzione del problema, appaiono comunque insufficienti le azioni mirate a creare o reperire nuovi alloggi, che non abbiano carattere di temporaneità.

La soluzione più auspicata è quella che vi sia un mercato, pur in un sistema concordato di garanzie per il locatore, per le imprese e per gli stessi lavoratori stranieri.

A livello locale le imprese hanno promosso in più occasioni, con o senza il concorso degli Enti competenti, iniziative mirate ad agevolare l'accesso dello straniero ad una decorosa e stabile sistemazione alloggiativa. Appare sempre più indispensabile che si crei un vero mercato degli alloggi.

Debbono essere implementate e sostenute tutte quelle azioni che facilitino l'incontro fra domanda ed offerta di alloggio, quali i "Fondi provinciali di rotazione e di garanzia", gli accordi con le Associazioni dei proprietari di immobili, gli stessi servizi privati (anche promossi da Enti pubblici o Associazioni) dedicati al reperimento degli alloggi disponibili ed alla gestione di garanzia dei contratti di locazione.

Appare, altresì, importante incentivare lo sviluppo delle iniziative che le imprese intendessero autonomamente intraprendere, con misure legislative di tipo finanziario incisive nonché con norme che rassicurino il datore di lavoro che intenda investire in case da destinare ad abitazione dei propri dipendenti, circa l'immediata disponibilità dell'alloggio in caso di cessazione del rapporto di lavoro con lo straniero assegnatario dell'alloggio medesimo.

Molto generica appare, inoltre, la definizione dell'obbligo per il datore di lavoro di pagare le spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza.

A tal proposito, appare opportuno, da un lato, quantificare un importo a titolo di concorso spese, o comunque, precisare quali siano le spese che i datori dovranno concretamente sostenere (es. costo biglietto di trasporto).

Dall'altro lato, sarebbe corretto imporre tali spese solo nel caso in cui il lavoratore sia stato licenziato, per iniziativa del datore di lavoro, prima che sia trascorso un ragionevole periodo dall'assunzione a tempo indeterminato.

Non appare, infatti, congruo far sostenere i costi del rimpatrio al datore di lavoro nelle ipotesi di dimissioni dello straniero, di assunzione presso altri datori, di risoluzione del rapporto di lavoro e addirittura nell'ipotesi di espulsione a seguito di atti illeciti commessi.

### **Sportello Unico per l'immigrazione**

Permane, a nostro avviso, la criticità derivante dalla ripartizione delle competenze tra più Istituzioni.

Sarebbe stata fondamentale un'unificazione delle competenze, o almeno di gran parte di esse, in capo ad un unico soggetto responsabile; invece agiscono sulla stessa materia i Dicasteri degli esteri, degli interni, del lavoro, delle politiche comunitarie.

La frammentazione esistente significa spesso mancanza di dialogo e la legge n. 189/2002 non ha creato quello che noi auspicavamo, ossia una struttura decisionale con poteri incisivi in materia di immigrazione.

Di conseguenza, riteniamo assai importante, allo scopo di semplificare e razionalizzare l'iter degli adempimenti amministrativi, l'istituzione dello Sportello unico presso le Prefetture.

Contestualmente occorre assicurare la messa a punto dei collegamenti telematici, essenziali affinché gli strumenti delineati dal legislatore possano efficacemente funzionare.

Lo sportello unico è un momento fondamentale ma non può essere disgiunto dal collegamento via web della Pubblica Amministrazione.

Altre disposizioni del Testo Unico rischiano, comunque di vanificare le finalità di semplificazione e di accelerazione delle procedure che si vorrebbe perseguire.

Ne è esempio la norma (art. 22, comma 7, d.lgs. n. 286/1998) che impone al datore di lavoro di comunicare "qualsiasi variazione" del rapporto di lavoro. Tale norma appare assai generica ed eccessivamente vincolante, anche tenuto conto delle sanzioni amministrative correlate.

Potrebbe ipotizzarsi, infatti, anche l'obbligo di comunicare variazioni "interne" al rapporto di lavoro.

Proponiamo quindi che l'obbligo debba riguardare solo la cessazione del rapporto o il cambiamento della sede di lavoro.

L'emanazione delle norme regolamentari può rappresentare l'occasione per una più precisa definizione delle "variazioni".

### **Le procedure**

Alla luce della situazione di criticità di organico denunciata dalla maggior parte delle Questure e considerati i – prevedibilmente lunghi – tempi di andata a regime dei costituendi Sportelli unici per l'immigrazione, appare necessario agire sulla tempistica legata alla concessione ed al rinnovo dei permessi di soggiorno prevedendo:

- ▶ una durata massima di **diciotto mesi** per i permessi collegati ad ingressi per lavoro a termine (attualmente la durata massima è di dodici mesi)
- ▶ una durata massima di **trentasei mesi** per i permessi collegati ad ingressi per lavoro a tempo indeterminato (attualmente la durata massima è di ventiquattro mesi).

I tempi lunghi per rinnovare il permesso di soggiorno fanno sì che un numero crescente di persone sia in una condizione giuridica indefinita.

Per superare questa situazione di attuale e grave difficoltà, sarebbe opportuno prevedere un trasferimento di competenze dalle Questure ai Comuni, che potrebbero agire da "filtro" ed alleggerire il carico di domande presentate alle forze di Polizia.

### ***Lotta al lavoro nero degli immigrati***

Come testimoniano le recenti vicende (l'istituzione dei Comitati per l'emersione, il sostegno alle leggi di riforma del mercato del lavoro) Confindustria è in prima linea nella lotta a tutte le forme sommerso, tra cui anche l'occupazione abusiva di cittadini non comunitari.

Le imprese che occupano illegittimamente cittadini stranieri sono, infatti, da perseguire severamente perché, oltre a ledere i diritti dei lavoratori ed a sfruttare le loro condizioni di disagio, provocano effetti distorsivi sulla concorrenza a danno delle imprese che rispettano le regole.

Pertanto, è da ritenere positiva l'attenzione che, anche grazie alla recentissima riforma dei servizi ispettivi, sarà destinata alle forme di contrasto di tale fenomeno.

D'altro canto, occorre sottolineare che i dati rilevati sull'irregolare impiego dei lavoratori extracomunitari (55% di imprese che impiegava lavoratori in nero sul dato ristretto di 21.431 imprese che per lo più occupano fino a 15 dipendenti) non rispecchiano l'oggettiva situazione italiana, come riconosciuto anche nella bozza di documento del Governo.

Ciò, tanto per l'esiguo numero di imprese soggette a controlli, quanto per la natura dei controlli stessi, che sono mirati verso specifici settori a rischio di elusione.

## CHI SIAMO

La Confederazione Cooperative Italiane è la principale organizzazione, giuridicamente riconosciuta, di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle imprese sociali.

Si ispira ai principi cooperativi, fissati e periodicamente aggiornati dall' **ACI** (Alleanza Cooperativa Internazionale) e, in ragione della funzione sociale costituzionalmente riconosciuta (art. 45) alla cooperazione, ne promuove lo sviluppo, la crescita e la diffusione attraverso le azioni di volta in volta più adeguate.

L'articolo 1 dello Statuto riconosce altresì che l'azione di Confcooperative si ricollega ai principi ed alla tradizione della dottrina sociale della Chiesa. Confcooperative ha una presenza capillare su tutto il territorio nazionale, con un'organizzazione che si articola orizzontalmente in, **22** Unioni regionali, **80** Unioni provinciali, **5** Unioni interprovinciali.

Confcooperative si struttura settorialmente in 8 Federazioni nazionali operanti nei principali settori dell'economia: agricoltura, pesca, produzione e lavoro, consumo e distribuzione, cultura, edilizia abitativa, credito, assicurazioni, assistenza socio sanitaria assistenziale.

Al 31 dicembre 2003 Confcooperative associa:

18.600 imprese aderenti

40.000 milioni di euro di fatturato

3 milioni di soci

400 .000 addetti.

Confcooperative occupa uno spazio significativo nell'economia della nazione, pertanto il fenomeno dell'immigrazione e della sua gestione costituisce un capitolo di forte interesse per la Confederazione stessa.

## **DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO PER IL 2004 E 2006**

### **RIFLESSIONI**

L'immigrazione costituisce uno dei più grandi fenomeni sociali della nostra storia recente, destinato a cambiare profondamente la nostra società e Confcooperative guarda con favore a tutte quelle misure di intensificazione alla lotta della

immigrazione clandestina al fine di salvaguardare il rispetto della dignità della persona.

In merito alla normativa si rileva positivamente l'aspetto innovativo di alcuni elementi apportati dalla Legge 189/02, la cosiddetta "Bossi-Fini", al Testo Unico.

Ad esempio, il progetto dello Sportello Unico per l'Immigrazione, per la promozione di un più sistematico monitoraggio dei flussi, costituisce un ottimo strumento ma al contempo bisogna lamentare ancora un forte ritardo nella sua realizzazione.

Lo stesso regolamento più volte citato nel documento, e non ancora emanato, permetterebbe la realizzazione delle molte azioni programmate e si confida in quanto affermato dal capo Dipartimento, il Dott. Cirillo, nel corso della riunione del 9 novembre u.s. che ha assicurato sulla prossima emanazione dello stesso.

### **ALCUNE PROPOSTE**

Confcooperative sostiene le politiche mirate all'intensificazione della lotta contro il lavoro sommerso, poiché crede che la piena integrazione del cittadino extracomunitario passi attraverso una corretta e regolare emancipazione lavorativa.

L'imprenditoria cooperativa costituisce uno strumento adeguato e mirato al raggiungimento di tali obiettivi.

Ad integrazione di quanto già proposto nel documento di programmazione presentato, si ritiene necessario sottolineare alcuni passaggi su tematiche particolarmente care al mondo della cooperazione.

1- Ingresso e soggiorno degli immigrati nello Stato Italiano: si ritiene necessaria una migliore programmazione dei flussi, ed un adeguamento degli stessi alle reali esigenze dei territori: infatti il divario tra ciò che chiede il mercato del lavoro e quanto concesso dai decreti flussi finora emanati è di dimensioni notevoli.

2- Il lavoro di Colf e di assistenti a persone in difficoltà ha assunto enorme rilievo sociale. La stessa regolarizzazione collegata alla emanazione della Legge 189/02 ha fatto emergere il bisogno di queste figure, in maniera sempre più evidente, da parte delle famiglie italiane di ogni ceto. Sarebbe perciò auspicabile che siano individuate forme di sgravi fiscali per le famiglie al fine sia di permettere una maggiore regolarità dei rapporti lavorativi sia di ampliare il bacino di utenza che necessita di queste figure professionali.

3- Il lavoro autonomo: è una modalità sempre più scelta da parte di cittadini immigrati. La regolarizzazione collegata alla emanazione della Legge 189/02 non ha tenuto in alcun conto questa tipologia di lavoratori. Sarebbe bene che si trovi la modalità di dare attenzione, a determinate condizioni, anche a loro con una disposizione ad hoc.

4- Integrazione culturale: per realizzare politiche inclusive e di promozione degli immigrati vanno superate le barriere di non conoscenza delle normative e di non familiarità con percorsi burocratici, comprese anche le incomprensioni culturali e di linguaggio. Tutto ciò per l'immigrato si traduce nella maggior parte dei casi in "esclusione dal servizio" e, per l'operatore, in un compito per il quale non possiede strumenti sufficienti. Subentra quindi l'urgenza di promuovere, ai livelli territoriali corsi di orientamento e di educazione interculturale rivolti a quanti lavorano nei servizi pubblici, grazie anche all'appoggio professionale dei mediatori culturali.





*Audizione Presidenza Consiglio dei Ministri del 9/11/2004*

**OGGETTO:** Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004/2006 – Note di commento

L'immigrazione è un fenomeno globale che comporta profonde implicazioni di natura economica, socio-culturale, religiosa e politica e che non potrà essere fermato da alcun muro o da frontiere militarizzate. L'incremento numerico della popolazione, legato all'elevata natalità nei paesi in via di sviluppo, unitamente alle precarie condizioni di vita, costituiscono il motore principale dell'aumentato flusso migratorio verso i paesi così detti ricchi. La portata del problema è talmente vasta che è impensabile credere che ogni nazione coinvolta possa risolverlo autonomamente. Noi pensiamo quindi che debba essere realizzato un sistema integrato che monitorando le necessità di manodopera sposti le masse di emigranti verso i paesi in grado di rispondere alle richieste di un asilo dignitoso.

L'immigrazione è una risorsa per l'Europa che denuncia un sostenuto calo demografico e un notevole invecchiamento della popolazione autoctona. Essa va guidata con un'accorta politica che coniughi il diritto dei cittadini a salvaguardare la propria identità e il proprio sistema di valori con il diritto degli immigrati all'inserimento nel rispetto della loro cultura e delle loro tradizioni.

Sostenitori da sempre dell'integrazione dello straniero nel tessuto sociale e lavorativo italiano, integrazione che ovviamente non deve andare a discapito dell'occupazione dei nostri connazionali, abbiamo chiesto la realizzazione di leggi chiare che regolamentassero i flussi d'ingresso per lavoro dipendente programmandoli in relazione alle effettive esigenze delle imprese, nella rilevazione delle quali un ruolo fondamentale può e deve essere svolto dalle organizzazioni di categoria e dai sindacati.

Al contempo abbiamo anche chiesto il massimo rigore contro l'immigrazione clandestina, il lavoro nero, lo sfruttamento della manodopera extra comunitaria. Lo abbiamo fatto certamente per finalità umanitarie ma anche per fronteggiare la concorrenza sleale posta in essere da imprese che, fruttando questa opportunità, offrono servizi a prezzi assolutamente insostenibili per chi sta alle regole.

Noi crediamo che l'immigrazione non debba essere considerata solo come la soluzione precaria alla mancanza di offerta di manodopera interna nei settori produttivi meno graditi o come strumento per tamponare improvvise e temporanee necessità.

Allo scopo di non trovarci con delle masse di immigrati senza alcuna preparazione, difficilmente occupabili e facili prede della malavita organizzata che sfrutta questo stato di disagio, di necessità e di non integrazione, riteniamo importantissima la formazione nei paesi di origine propedeutica all'ingresso in Italia.

E' necessario che chi vuole venire nel nostro paese oltre ad aver acquisito una abilitazione al lavoro conosca la lingua e i fondamentali diritti e doveri del cittadino italiano.

Questo percorso formativo che deve essere certificato da organismi competenti favorirebbe tra l'altro il controllo e il monitoraggio dei flussi di ingresso.

La nostra organizzazione è pronta a dare un contributo fattivo al processo di formazione ed integrazione anche organizzando corsi di studio nei paesi di origine degli immigrati ai quali far seguire stages di approfondimento presso aziende associate. Esperienze in tal senso già sono state realizzate con notevole successo.

Sul piano del lavoro autonomo non ci siamo mai dichiarati contrari all'ingresso dello straniero nel tessuto imprenditoriale della piccola e media impresa italiana ma certamente riteniamo necessaria una maggiore attenzione alla reale consistenza dei comparti produttivi. Lo scopo è quello di non creare un eccessivo "affollamento" e quindi una frammentazione che saturerebbe i settori marginalizzando le aziende e costringendole per rimanere sul mercato a contrarre i costi a discapito della qualità e degli investimenti in innovazione e tecnologia.

Anche per gli autonomi deve valere il principio della formazione propedeutica all'ingresso.

In questa fase oltre all'insegnamento delle fondamentali normative che regolano l'inizio e lo svolgimento dell'attività d'impresa, l'accesso al credito, il fisco ecc. debbono anche essere definite le aree operative in cui ancora sussistono spazi di mercato.

Le autorizzazioni al lavoro dovrebbero essere concesse solo per queste attività negandole per quelle in cui la già consistente presenza non permette nuovi ingressi senza creare discapito alla sopravvivenza delle imprese nel rispetto delle regole di corretta concorrenzialità.

Nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione per il triennio 2004/2006, abbiamo trovato numerosi punti di convergenza e previsioni molto interessanti.

Avendo da sempre sostenuto e non solo in tema d'immigrazione l'opportunità di snellire i processi burocratici evitando inutili perdite di tempo ma soprattutto l'incorrere in involontari errori, troviamo di grande interesse la previsione dello

sportello unico che realizza l'auspicato coordinamento tra le amministrazioni interessate al fenomeno immigrativo.

Altresì riteniamo strategici gli accordi bilaterali siglati con i paesi a forte propensione emigrativa sia per la regolarizzazione dei flussi che per il controllo e il contrasto della clandestinità.

Mentre concordiamo sulla necessità di stipulare contratti di lavoro antecedenti all'ingresso dell'extra comunitario, rappresentiamo forti perplessità sull'obbligo alloggiativo posto a carico dell'impresa richiedente. La questione abitativa costituisce ancora un grosso impedimento al raggiungimento di una qualità della vita soddisfacente per le famiglie immigrate. Le risposte istituzionali sono disomogenee: accanto a progetti interessanti di sostegno alla casa attivati in alcune realtà locali, troviamo il vuoto assoluto in altre aree vastissime anche in presenza di risorse da poter destinare a questo scopo.

Il problema della casa coinvolge anche i cittadini italiani e quindi subordinando la regolare occupazione dello straniero alla messa a disposizione di un alloggio si rischia di impedirne l'ingresso o di favorire atteggiamenti elusivi. Noi pensiamo che lo stato autorizzando il lavoro degli extra comunitari debba anche provvedere a predisporre opportunità abitative idonee non imponendo all'impresa un'obbligo che difficilmente potrà assolvere non per mancanza di volontà ma per l'assoluta carenza dell'offerta.

Valide sono anche le proposte in materia di ingresso dei cittadini provenienti dai dieci paesi di recente ammessi nella Unione europea e quelle tese a favorire l'immigrazione di personale ad alta specializzazione.

In tema di politiche di integrazione tutte le proposte ci sembrano interessanti ma tra tutte ci sentiamo di evidenziare quella relativa alla comunicazione ed informazione rivolta alla popolazione straniera.

Roma, 9/11/2004

Decreto il 24/11/2004

## **Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006**

### **Osservazioni Confcommercio**

#### **⊕ Regolamento di attuazione**

Il regolamento di attuazione della legge deve essere emanato con la massima urgenza. Del resto il regolamento disciplina aspetti particolarmente significativi quali, ad esempio, lo sportello unico per l'immigrazione, da cui dovrebbe derivare una semplificazione delle procedure.

#### **⊕ Titoli di prelazione**

E' condivisibile l'enfasi posta sulla formazione in loco e la priorità per gli extracomunitari che abbiano partecipato a tali attività formative. Sarebbe opportuno, tuttavia, prevedere appositi incentivi. Permane il problema dell'assunzione dei lavoratori che hanno effettuato i predetti corsi, per i quali va chiarito che possono essere assunti con chiamata nominativa.

#### **⊕ Permesso di soggiorno**

I tempi per la concessione del permesso di soggiorno devono essere velocizzati, al fine di dare certezze agli operatori ed evitare l'eventuale ricorso al lavoro nero e sommerso. In particolare sussiste il problema del rinnovo del permesso in corso, poiché l'extracomunitario in possesso del tagliando di prenotazione della questura non può svolgere attività lavorativa.

In considerazione delle difficoltà anche organizzative per l'accelerazione delle relative pratiche sarebbe auspicabile un allungamento del periodo di validità del permesso stesso.

#### **⊕ Lavoro autonomo**

E' necessario favorire l'integrazione e la diffusione dell'imprenditoria immigrata mediante incentivi, semplificazione dei procedimenti e coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali maggiormente interessate al fenomeno, anche con riferimento ai flussi programmati. Alcune disposizioni appaiono troppo rigide e incoerenti con il processo di flessibilizzazione che sta interessando il nostro mercato del lavoro, in tal senso vanno superate le rigidità connesse alla conversione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato in autonomo.

### ⊕ **Neocomunitari**

Appare opportuno riconsiderare i criteri di determinazione del flusso dedicato, in considerazione del fatto che i lavoratori provenienti dai Paesi di nuova adesione all'UE sono interessati, per lo più, in lavori stagionali ed, in particolar modo per la Slovenia, in attività lavorative transfrontaliere.

In tale contesto appare opportuno garantire che anche i lavoratori neocomunitari possano ottenere la carta triennale così come già previsto per gli extracomunitari.

### ⊕ **Flussi programmati**

E'condivisibile l'ipotesi di proporre più decreti flussi nel corso dell'anno, il primo su stima prudenziale ed i successivi basati su cifre più dettagliate.

Tuttavia, appare opportuna una riflessione sulle quote, alla luce dell'esperienza maturata. Il sistema degli ingressi connessi strettamente al contratto di lavoro, di un alloggio adeguato e la garanzia del biglietto di rientro nel Paese di provenienza, sembrano sufficienti a motivare il superamento, almeno in via sperimentale, delle logiche che ispirano il cosiddetto "decreto flussi".

### ⊕ **Garanzie per alloggio e biglietto rientro nel Paese di provenienza**

E' inaccettabile porre a carico dei datori di lavoro l'onere economico ed i connessi adempimenti per garantire ai lavoratori extracomunitari l'alloggio e la garanzia del biglietto di rientro nei Paesi di origine.

La vigente disposizione appare anche in contrasto con le convenzioni internazionali finalizzate a garantire parità di trattamento.

### ⊕ **Banche dati**

Al fine di garantire un continuo e più efficace monitoraggio sulla presenza degli immigrati in Italia appare opportuno coordinare le banche dati delle varie autorità preposte, anche per evitare duplicazioni di interventi e diseconomie. In tal senso gli archivi di INPS ed INAIL dovranno dialogare in tempo reale con gli archivi del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro.