

**RELAZIONE SUI RISULTATI CONSEGUITI
ATTRAVERSO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI DEL
DOCUMENTO PROGRAMMATICO RIFERITO AL
TRIENNIO 1998-2000
RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE
DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO**

INTRODUZIONE

L'articolo 3, comma 1, del testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (in seguito indicato come "testo unico"), prevede che il Ministro dell'Interno presenti annualmente al Parlamento una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico.

La presente relazione è la prima predisposta in attuazione del citato art. 3 e riguarda il periodo che va dal 27 marzo 1998 – data di pubblicazione della legge n. 40 sulla Gazzetta Ufficiale – al 31 ottobre 1999. Si tratta quindi della prima fase di attuazione della legge, necessariamente di transizione tra la vecchia normativa e la nuova. La nuova legge fa spesso rinvio per la disciplina dei nuovi istituti e per il dettaglio delle procedure al regolamento di attuazione, che purtroppo è entrato in vigore con notevole ritardo rispetto ai tempi previsti. Infatti, benché approvato la prima volta in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 29 gennaio 1999, è stato oggetto di osservazioni da parte della Corte dei Conti e registrato, dopo le modifiche apportate con successive delibere del Consiglio dei ministri, il 26 ottobre 1999 e quindi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 258, Supplemento ordinario, del 3 novembre 1999.

Dopo l'avvenuta pubblicazione del regolamento la nuova normativa sull'immigrazione può ritenersi finalmente a regime ed il Governo potrà procedere con le necessarie misure attuative, anche dando vita alla necessaria struttura di coordinamento (prevista nel documento programmatico) che dovrebbe consentire di potenziare la capacità amministrativa di attuare concretamente le norme vigenti.

Malgrado le difficoltà incontrate nel 1999 sia sul piano amministrativo per il ritardo con cui è stato approvato il regolamento di attuazione sia per il verificarsi di situazioni di emergenza derivanti dal conflitto bellico che nel 1999 ha sconvolto l'area dei Balcani, determinando un ingente flusso di profughi e di richiedenti asilo verso l'Italia, la nuova normativa sull'immigrazione ha comunque dimostrato di poter funzionare, costituendo anche nel confronto con i paesi membri dell'Unione europea un avanzato punto di riferimento proprio per la sua capacità di coniugare le esigenze di sicurezza del territorio e di controllo delle frontiere con una visione aperta e moderna dei flussi migratori.

L'esperienza di questi ultimi anni, con l'aumento a partire dal 1997 dei flussi migratori regolari ed irregolari in tutti i paesi industrializzati (secondo quanto risulta anche dal Rapporto annuale dell'OCSE sulle tendenze delle migrazioni internazionali) conferma l'analisi contenuta nel documento programmatico, e cioè che le differenze e gli squilibri crescenti nei tassi di sviluppo economico e demografico e le condizioni di povertà e di sottosviluppo in cui continuano a vivere i due terzi dell'umanità sono il fattore determinante dei flussi migratori. Si aggiunge a queste cause strutturali il manifestarsi di sempre nuove aree di crisi e di

conflitto, che si tenta di fronteggiare con interventi umanitari e di protezione temporanea ma che comunque determinano esodi di massa e fanno aumentare il numero dei rifugiati o di coloro che chiedono una qualche forma di protezione.

Solo un'efficace politica di cooperazione e di aiuto allo sviluppo, concertata a livello internazionale ed europeo, può incidere sulle cause strutturali del sottosviluppo e, sia pure nel medio-lungo periodo, arginare i movimenti migratori forzati. Ma per comprendere nella sua complessità e nelle sue nuove tendenze il fenomeno migratorio è necessario tener presente anche le caratteristiche economiche e sociali dei Paesi di destinazione dei flussi migratori ed i nuovi scenari che si aprono con la globalizzazione delle economie e dell'informazione e la sempre maggiore facilità di movimento delle persone. Accanto ai flussi migratori provocati dalla povertà e dai conflitti esistono già oggi — e sono destinati ad aumentare in futuro — flussi migratori selezionati e qualificati, che rispondono ad esigenze del mercato del lavoro dei Paesi più industrializzati. E' quanto avviene, almeno in parte, in Paesi come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia, che sono non a caso i Paesi nei quali funziona una programmazione degli ingressi con il sistema delle quote.

L'Italia, che per la sua posizione geografica al centro del Mediterraneo costituisce una delle principali frontiere esterne dell'area Schengen, è Paese di destinazione di un flusso migratorio che negli ultimi anni è progressivamente aumentato non sulla base di una programmazione degli ingressi ma in gran parte seguendo canali non regolari. Le periodiche sanatorie hanno consentito di regolarizzare la posizione di stranieri che altrimenti sarebbero stati condannati ad una situazione di perpetua clandestinità. Va tuttavia sottolineato che tale flusso irregolare è stato attratto in Italia soprattutto dalla domanda di lavoro nero che, come è noto, caratterizza negativamente il mercato del lavoro italiano. L'obiettivo difficile di combattere il lavoro nero e di fare emergere l'economia sommersa può essere considerato uno dei punti di maggiore debolezza nel governo dell'immigrazione. Sarà dunque necessario potenziare le misure di controllo ed eventualmente inasprire le sanzioni per evitare che l'economia sommersa continui a richiamare e favorire l'immigrazione irregolare e ad attrarre, come avviene attualmente, anche una parte non irrilevante degli immigrati presenti in Italia con regolare permesso di soggiorno.

La consapevolezza della complessità del fenomeno migratorio è alla base della nuova normativa italiana sull'immigrazione che, rifiutando come irrealistica e contraria ad ogni principio di solidarietà e di cooperazione la tesi dell'Europa come fortezza che deve difendersi da una presunta invasione, ritiene invece possibile governare un flusso strutturato e programmato di lavoratori stranieri destinati ad integrarsi nella società italiana. L'inconsistenza e contraddittorietà delle politiche che pretendono di chiudere totalmente le frontiere all'immigrazione è del resto dimostrata non solo dal generale aumento dell'immigrazione clandestina ma anche dalla crescita progressiva del flusso migratorio rappresentato dai ricongiungimenti

familiari. L'unità familiare è un diritto e quindi i ricongiungimenti, sia pure con modalità e requisiti diversi nei vari paesi, sono fuori delle quote, anche se danno vita a potenziali nuovi possibili ingressi nel mercato del lavoro. L'unità familiare, anche dal punto di vista delle politiche dell'integrazione, viene considerata ovunque come garanzia di stabilità e di integrazione del soggetto che per primo ha realizzato il suo progetto migratorio.

Nel primo capitolo della relazione - per la cui stesura ci si è avvalsi della collaborazione dell'ISTAT - viene illustrata la presenza straniera in Italia e le caratteristiche socio-demografiche della popolazione immigrata e dei recenti flussi migratori. Vengono quindi analizzate l'evoluzione dei flussi negli ultimi tre anni e le procedure di regolarizzazione. Per quanto riguarda i dati statistici, la collaborazione tra le varie amministrazioni interessate nonché con l'ISTAT e l'INPS ha consentito di migliorare e rendere più omogenei i sistemi di rilevazione, ma molto resta ancora da fare. Il Ministero dell'interno, che in base a quanto prevede l'articolo 3 comma 6-bis del Testo Unico, deve espletare le attività di raccolta dei dati a fini statistici sul fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria per tutte le amministrazioni interessate alle politiche migratorie, sta predisponendo una banca dati integrata. Per il momento la comparazione dei dati non sempre è agevole, in particolare per quanto riguarda la rilevazione dei flussi annuali, che viene fatta in tempi diversi ed è pertanto soggetta a continue variazioni.

La concreta attuazione della nuova normativa sulla programmazione di flussi, sulla base dei criteri generali indicati nel documento programmatico, ha dovuto anzitutto affrontare il problema della presenza in Italia al momento dell'entrata in vigore della nuova legge di un numero rilevante di lavoratori stranieri in situazione di irregolarità. Mentre si rinvia al capitolo 1 per una illustrazione dettagliata dei risultati sinora conseguiti, va ricordato che l'obiettivo primario che si intendeva perseguire con la regolarizzazione era l'emersione dall'area della irregolarità di tutti gli stranieri già presenti in Italia al momento della entrata in vigore della legge n. 40 che fossero in possesso di alcuni determinati requisiti. Ridurre al massimo l'area della irregolarità è la premessa per l'avvio di una politica attiva degli ingressi basata sul sistema delle quote.

Come noto, la legge n. 40 non prevede alcuna sanatoria delle situazioni preesistenti di irregolarità, ma il Governo ha accettato su tale argomento un ordine del giorno votato dall'Assemblea del Senato il 19 febbraio 1998. L'ordine del giorno n. 100 impegnava il Governo entro tre mesi dall'approvazione della legge a presentare al Parlamento una relazione sul fenomeno delle irregolarità ed a formulare le opportune proposte ed iniziative per l'emersione dell'area delle irregolarità facendo ricorso anche ai meccanismi previsti per la programmazione dei flussi di ingresso. La relazione sulla presenza degli stranieri in Italia e sulle situazioni di

irregolarità, presentata al Parlamento il 26 maggio 1998, stimava la consistenza degli stranieri irregolari da un minimo di 200 mila ad un massimo di 300 mila unità circa. Per consentire il conseguimento dell'obiettivo dell'emersione dalla situazione di irregolarità, il documento programmatico indica come via da percorrere quella della regolarizzazione progressiva attraverso lo strumento dei decreti di programmazione dei flussi. In conformità con tale indirizzo il DPCM del 16 ottobre 1998, integrando il decreto interministeriale 27 dicembre 1997 di programmazione dei flussi per l'anno 1998, fissava per il 1998 una quota aggiuntiva di 38 mila persone. Entro tale quota massima si consentiva il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato e di lavoro autonomo a cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero e a quelli già presenti in Italia prima dell'entrata in vigore della legge n. 40 che avessero presentato entro il 15 dicembre 1998 alla Questura competente per territorio apposita domanda corredata da: un'ideale documentazione circa l'effettiva presenza in Italia prima del 27 marzo 1998, l'esistenza di un contratto di lavoro subordinato o di un contratto di collaborazione non occasionale e un'ideale sistemazione alloggiativa. Era anche prevista la possibilità di regolarizzazione per gli stranieri irregolari che potessero far valere il diritto all'unità familiare.

Le procedure per la regolarizzazione sono state definite con successive circolari del Dipartimento della pubblica sicurezza. In particolare sono state fissate le modalità per la presentazione delle domande e, anche sulla base dell'esperienza passata, per consentire un'ordinata presentazione, è stato introdotto il sistema della cosiddetta "prenotazione" da effettuarsi entro il termine del 15 dicembre 1998. Alla scadenza del 15 dicembre risultavano essere state effettuate circa 308 mila prenotazioni. Si confermava in tal modo la validità della stima contenuta nella Relazione sulla presenza straniera in Italia e, considerato che per la sua stessa natura la regolarizzazione non poteva prevedere un numero prestabilito di persone da regolarizzare, era necessario portare gradualmente alla regolarizzazione tutti coloro che dimostravano di possedere i requisiti previsti. Per non vincolare le procedure della regolarizzazione alle scadenze e ai tempi dei decreti di programmazione dei flussi, con il decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, correttivo del testo unico sull'immigrazione, è stato introdotto nel testo unico l'articolo 49, comma 1-bis, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro a tutti coloro che abbiano presentato nei termini la domanda di regolarizzazione e siano in possesso dei prescritti requisiti. Dopo l'emanazione del decreto legislativo correttivo, il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ha fissato, tenendo conto dei criteri valutativi dei requisiti ulteriormente precisati con apposita circolare, la data del 20 ottobre 1999 quale data ultima per consentire il perfezionamento delle pratiche pendenti.

Per quanto riguarda l'aspetto statistico si rinvia per un'analisi dettagliata ai prospetti allegati al capitolo 1. Alla data del 28 dicembre 1999 risultavano essere state presentate per motivi di lavoro 243.233 domande (di cui 36.339 per lavoro

autonomo). Di tali istanze 130.887 erano state accolte e 11.879 respinte. Per motivi di ricongiungimento familiare erano state presentate 7.337 domande, di cui 5.368 accolte e solo 166 respinte. Si prevede la definizione delle istanze per la maggioranza delle Questure entro il 31 dicembre 1999, con possibile slittamento ai primi mesi del 2000 per un numero limitato di Questure ove risulta maggiore il numero di istanze presentate.

E' evidente, altresì, che, in mancanza dei requisiti previsti dalla legge, le Questure notificheranno agli interessati provvedimenti di diniego del permesso di soggiorno, adottando le procedure previste dall'art. 12 del Regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione, recentemente entrato in vigore, in base al quale dovrà essere menzionato nello stesso provvedimento di rifiuto il termine, non superiore a 15 giorni lavorativi, entro il quale lo straniero deve presentarsi al posto di polizia di frontiera per allontanarsi volontariamente dal territorio dello Stato, con l'avvertenza che, in mancanza, verrà adottato un provvedimento di espulsione.

Le procedure di regolarizzazione in corso nel 1999 hanno naturalmente comportato il rilascio di un cospicuo numero di nuovi permessi di soggiorno — come risulta dall'analisi dei flussi di ingresso nel 1999 — e conseguente inserimento nel mercato del lavoro, rendendo quindi particolarmente complessa la programmazione dei flussi per il 1999. Del resto non era possibile effettuare una programmazione dei flussi secondo le procedure ordinarie per la mancata approvazione del Regolamento di attuazione.

Si è quindi fatto ricorso a quanto previsto nell'articolo 3, comma 4, del testo unico, confermando con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 agosto 1999 la quota complessiva di 58 mila ingressi, pari a quella definita per l'anno 1998.

Il decreto flussi 2000 sarà dunque il primo a dare attuazione alla nuova normativa sull'immigrazione. Accanto alle tradizionali modalità di ingresso per chiamata nominativa, vi sarà un nuovo canale di ingresso legale, quello previsto nell'articolo 23 del testo unico e cioè la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro. Con l'introduzione del cosiddetto sponsor e dell'ingresso per ricerca di lavoro si intende conseguire l'obiettivo di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con una maggiore flessibilità che tenga conto della concreta realtà del mercato del lavoro. Saranno confermate le quote preferenziali per i paesi con cui sono stati conclusi accordi per la regolamentazione dei flussi (sinora Albania, Tunisia e Marocco) ed una quota sarà riservata a quei paesi con i quali nel corso del 2000 saranno concluse nuove intese. Saranno pertanto accelerati i negoziati con i paesi da cui provengono i maggiori flussi migratori al fine di concludere nuove intese sulla regolamentazione concordata dei flussi medesimi, definendo le opportune modalità per la compilazione delle liste obbligatorie e facoltative nelle quali

dovranno iscriversi i lavoratori stranieri residenti all'estero che intendono venire in Italia.

Insieme alla programmazione dei flussi, il secondo principale obiettivo della nuova normativa sull'immigrazione è costituito dal controllo delle frontiere e dal contrasto all'immigrazione clandestina e allo sfruttamento criminale dei flussi migratori. Come mostrano i dati statistici contenuti nella presente relazione, la nuova normativa ha consentito una maggiore capacità di contrastare l'immigrazione clandestina sia sul versante dei controlli esterni che di quelli interni. Nei capitoli 2 e 3 della relazione sono illustrate le attività svolte in ambito internazionale, da cui risulta l'impegno del Governo italiano per la definizione in sede bilaterale e multilaterale di una politica di governo dei flussi migratori. L'evento più importante nel 1999 è stato l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, con la comunitarizzazione delle politiche della immigrazione e dell'asilo. Sul piano bilaterale i numerosi accordi di riammissione ed in particolare gli accordi conclusi con l'Albania, la Tunisia ed il Marocco hanno consentito di rafforzare i controlli esterni con la conseguente diminuzione dei flussi migratori clandestini. Inoltre, anche per effetto di intese concluse per iniziativa del Ministero dell'interno, è stato possibile realizzare con alcuni Paesi (in particolare con la Slovenia) l'esternalizzazione dei controlli sui territori degli Stati terzi, con il contenimento dei flussi in particolare alle frontiere del nord-est.

Il capitolo 4 è dedicato alle misure di contrasto dell'immigrazione clandestina. Dai dati si rileva che l'applicazione della nuova normativa ha avuto come effetto una progressiva crescita nell'esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio. Confrontando il 1997 con i primi dieci mesi del 1999, gli allontanamenti, compresi i respingimenti alla frontiera e le espulsioni eseguite, sono aumentati del 23%, passando dai 49.079 del 1997 ai 60.724 dei primi dieci mesi del 1999.

Come è noto una delle maggiori innovazioni della nuova normativa è la istituzione dei centri di permanenza temporanea di assistenza, centri che, sia pure con nomi diversi, esistono in quasi tutti i Paesi dell'Unione europea.

I centri di protezione temporanea e assistenza sono stati istituiti ai sensi dell'art. 14 del T.U. delle leggi sull'immigrazione, al fine di trattenere gli immigrati in attesa dell'esecuzione di provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale.

In tali centri la libertà di movimento dell'immigrato è limitata temporaneamente al fine di procedere alla identificazione del soggetto che si è introdotto illegalmente sul territorio. La possibilità di trattenere un individuo, privandolo temporaneamente della propria libertà di movimento, in attesa della definizione di un procedimento di espulsione, è stata, peraltro, prevista a livello internazionale dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 5, paragrafo f), adottata a Roma il 14 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il funzionamento delle strutture in argomento, nonché le modalità di trattenimento degli immigrati sono state disciplinate con il Regolamento di attuazione (artt. 20 e seguenti), entrato in vigore solo recentemente.

Sono, pertanto, ancora in corso le attività e le procedure di ottimizzazione relative alla organizzazione e alla gestione dei centri stessi che, comunque, è improntata ai principi stabiliti dalla normativa in vigore, ove vengono previste e garantite le libertà di corrispondenza, di colloquio e di culto, assicurando, altresì, i servizi di mantenimento e di assistenza - anche giuridico-legale - nonché di socializzazione degli stranieri. Al riguardo, presso il Ministero dell'interno, è stata istituita un'apposita Commissione tecnica con il compito di vigilare, attraverso un costante monitoraggio, la organizzazione e la gestione dei Centri.

Nuovi centri di permanenza temporanea per il trattenimento degli immigrati in attesa di espulsione saranno messi in funzione al più presto e, con la conclusione di nuovi accordi per la riammissione e la regolamentazione dei flussi, anche le procedure per la identificazione degli immigrati da espellere e per i successivi rimpatri dovrebbero essere semplificate e rese più rapide.

Per quanto riguarda le politiche di integrazione, il Governo ha operato secondo le priorità e le linee di intervento individuate nel documento programmatico. E' stata effettuata sia per il 1998 che per il 1999 la ripartizione tra le regioni del Fondo nazionale per le politiche migratorie e sono stati istituiti e sono ormai operanti gli organismi previsti dal Testo Unico per la promozione dell'integrazione e della rappresentanza: si tratta della Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale e del Comitato interministeriale di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale. Con DPCM del 7 luglio 1998 è stata istituita la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati che, il 30 novembre 1999, ha presentato al Governo il primo rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati. Una sintesi di questo rapporto, curata dalla Commissione, è pubblicata nella seconda parte della relazione e ad essa si fa rinvio per una valutazione complessiva dello stato di attuazione delle politiche di integrazione. Il Governo, dopo l'avvenuta approvazione del Regolamento di attuazione, è impegnato a dare rapida attuazione a una delle innovazioni più importanti della nuova normativa sull'immigrazione e cioè il rilascio agli stranieri, che abbiano regolarmente soggiornato in Italia per almeno cinque anni, della carta di soggiorno, passaggio decisivo del percorso verso una nuova cittadinanza. Entreranno anche in funzione nei primi mesi del 2000 i Consigli territoriali, ai quali è affidata a livello locale una funzione essenziale per

la rappresentanza degli immigrati. Resta ancora irrisolta la questione del riconoscimento agli stranieri del diritto di voto attivo e passivo per le elezioni locali, ma il Governo riconferma la sua volontà di procedere alla necessaria revisione costituzionale per garantire questo strumento fondamentale di partecipazione agli stranieri.