

Cooperazione con i Paesi dell'area Africana, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).

Espressione del medesimo approccio è anche lo sforzo profuso in sede di negoziato per la revisione della Convenzione di Lomè affinché, nel futuro quadro negoziale tra l'Unione Europea ed i Paesi ACP, sia incluso uno specifico capitolo sulle questioni migratorie. Ciò, nella persuasione che il consolidamento del dialogo sulla materia fra l'Unione e tali Paesi sia destinato a dimostrarsi proficuo per tutte le parti interessate.

Alla luce di tali premesse, particolare enfasi è stata posta sulla necessità che, nel nuovo testo di Accordo fra i Paesi ACP e l'Unione Europea, vengano inseriti specifici impegni in tema di riammissione. Inoltre, stante l'intensificarsi dei flussi migratori fra Paesi africani, tali impegni dei Paesi ACP alla riammissione dovrebbero non essere limitati ai rispettivi cittadini, ma aver altresì ad oggetto tutti gli immigrati irregolari che giungano nell'Unione Europea provenendo dal territorio di ciascuno di essi.

Non può ignorarsi, tuttavia, che il fenomeno dell'immigrazione illegale ha le sue radici nelle condizioni di grave disagio economico e sociale in cui versa gran parte delle popolazioni dei Paesi ACP. E' dunque proprio nell'intento di incidere su tali cause, in vista di un'azione di prevenzione di più ampio respiro, che L'Italia si è fatta portavoce presso l'Unione Europea anche dell'opportunità di proseguire nell'attuazione di programmi di cooperazione allo sviluppo dei Paesi ACP ed, al contempo, di elaborare forme di intervento volte a promuovere il ritorno volontario degli immigrati nei Paesi d'origine. Tutto ciò, nella convinzione che la crescita economica sia, accanto ad un'intensificazione della vigilanza alle frontiere, condizione imprescindibile per un approccio al problema immigratorio che possa rivelarsi effettivamente efficace.

Cooperazione sul piano bilaterale

Sul piano bilaterale è proseguita una intensa attività negoziale con i paesi di origine e di transito dei flussi migratori. L'obiettivo del rafforzamento del reticolo di accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione è stato perseguito in una strategia di negoziato globale, ponendo cioè tali accordi in relazione con altre intese di più precipuo interesse dell'altra parte contraente, relative sia al settore socio-migratorio che a quello più vasto della cooperazione economica ed allo sviluppo. Tale approccio consente infatti di portare avanti una più efficace lotta ai flussi migratori clandestini ed alle attività criminose ad essi connesse, ed al tempo stesso risponde all'obiettivo di realizzare una più efficace cooperazione con i paesi interessati, anche se in questa prima fase di applicazione della nuova normativa qualche difficoltà è emersa per ciò che concerne un utilizzo soddisfacente delle quote preferenziali previste dalle intese bilaterali.

Il contenimento dell'immigrazione illegale rappresenta uno degli obiettivi primari della legislazione in materia d'immigrazione da perseguire con una perseverante e attenta politica dei flussi, con l'impegno alla scrupolosa osservanza delle norme sull'ingresso, con la più ampia ed estesa collaborazione nell'ambito dell'Unione Europea nonché con la ricerca di accordi con gli Stati d'origine dei flussi emigratori.

Sotto tale ultimo profilo il conseguimento di probanti risultati nell'attività di rimpatrio di stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale è anche frutto della proficua collaborazione avviata e instaurata con le Rappresentanze Diplomatiche dei Paesi interessati.

Pur in assenza, infatti, di specifiche intese con numerosi -Paesi terzi per la riammissione dei propri cittadini rintracciati all'atto di far ingresso clandestino in territorio nazionale o, comunque, illegalmente presenti in Italia e privi di qualsivoglia documento identificativo, sono stati intessuti ottimali rapporti di collaborazione con personale diplomatico delle diverse Ambasciate o Consolati esteri, pervenendosi all'accertamento della cittadinanza di numerosi stranieri, superando spesso anche quelle forme di scarsa cooperazione a volte riscontrate.

Le iniziative assunte hanno consentito il rimpatrio, previa concessione di lasciapassare, di cittadini della Cina, dell'India, del Pakistan, del Bangladesh, dell'Egitto, dello Sri Lanka, della Nigeria.

Fondamentale importanza ha rivestito inoltre, nell'attività di contenimento dei flussi migratori illegali, la conclusione di Accordi di Riammissione con Paesi che

occupano posizioni geografiche strategiche lungo gli itinerari seguiti dai clandestini.

Particolare rilievo assume in tal senso la conclusione dello Scambio di Note tra i Governi d'Italia e Tunisia, firmato a Roma il 6 agosto 1998. Esso costituisce l'elemento chiave della politica di contenimento dei flussi migratori provenienti dal Maghreb che non comprendono unicamente cittadini tunisini e marocchini, ma, bensì, stranieri di diversa nazionalità ed etnia, originanti dall'Africa sub-sahariana.

Inoltre a giugno del 1999, ha avuto termine un complesso negoziato con le Autorità di Rabat, iniziato con la firma dell'Accordo vero e proprio, intervenuta il 27 luglio 1998 nella capitale marocchina, e terminato con la sottoscrizione del Protocollo Applicativo di tale Intesa avvenuta a Roma il 18 giugno 1999.

Gli accordi bilaterali stanno consentendo di contenere l'immigrazione irregolare proveniente dalla sponda meridionale del Mediterraneo che fino all'estate del 1998 aveva assunto dimensioni preoccupanti per la sistematicità degli arrivi di clandestini talvolta in numero assai rilevante prevalentemente lungo le coste siciliane.

Conseguentemente, mentre nel periodo luglio - settembre 1998 erano giunti sulle coste siciliane (in particolare a Lampedusa e Pantelleria) 3.413 clandestini di nazionalità prevalentemente tunisina e marocchina, nel periodo ottobre 1998 -settembre 1999 ne sono giunti, sulle stesse coste, solo 2.072.

Con gli accordi conclusi nel corso dell'ultimo anno con Bulgaria, Slovacchia e Grecia è ormai quasi completato il reticolo di intese in materia di riammissione, di cui il nostro Paese dispone con i paesi dell'Europa dell'est e dell'area balcanica.

E' stato, inoltre, firmato un accordo bilaterale di riammissione con la Svizzera ed è entrato in vigore anche l'accordo con l'Ungheria, firmato il 27 maggio 1997.

Non si è mancato, parallelamente, di assumere, in via formale o in termini concreti, specifiche intese per una migliore cooperazione transfrontaliera di polizia per il contrasto dell'immigrazione clandestina. Riveste particolare rilievo, in tal senso, l'avvio di collaborazione con le Autorità di polizia di Siria e di Libano, i cui territori, negli ultimi mesi, sono stati luogo di partenza di navi dirette in Europa con numerosi clandestini a bordo.

Per quanto concerne la Siria si sono avuti contatti con le Autorità di Damasco al fine di realizzare una missione in quel Paese mirante ad approfondire le modalità di cooperazione in campo migratorio con particolare riferimento alla questione dei flussi illegali.

Nel più ampio contesto della cooperazione euro-mediterranea si sta procedendo, inoltre, ad istituzionalizzare i rapporti di collaborazione con le Autorità di Cipro, Paese che rientra tra gli Stati candidati all'ampliamento dell'Unione Europea.

Sono inoltre prossimi alla conclusione i negoziati con l'Algeria e con Malta, per i quali restano da definire alcune questioni relative agli aspetti applicativi, mentre dovrebbero a breve riprendere le trattative con l'Egitto, che erano state sospese durante il negoziato con la Commissione UE sull'Accordo di associazione.

I nostri sforzi si concentreranno ora sui paesi asiatici con alcuni dei quali i negoziati sono già avviati.

Circa l'Africa sub-sahariana hanno manifestato disponibilità a concludere un accordo bilaterale sia la Nigeria che il Senegal. Per quanto concerne quest'ultimo paese è stato concordato che il negoziato sull'accordo di riammissione avrà luogo in parallelo a quello concernente l'accordo in materia di sicurezza sociale.

Cooperazione allo sviluppo e flussi migratori

I progetti della Cooperazione italiana in particolare per ciò che riguarda l'area mediterranea sono concepiti, oltre che per la promozione dello sviluppo socioeconomico endogeno, la lotta contro la povertà, la crescita della società civile, la tutela ambientale e lo sviluppo della piccola e media impresa, anche con la finalità di disincentivare la spinta migratoria verso il nostro Paese e, più in generale, verso i Paesi dell'Unione Europea. Nel periodo 1998-99 circa il 26% dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo stanziato dall'Italia è confluito in tale area, dove l'Albania, insieme all'Egitto ed ai paesi del Maghreb, si sono confermati i due principali beneficiari.

L'obiettivo di disincentivare i flussi migratori viene perseguito dalla Cooperazione italiana tramite iniziative volte a combattere le situazioni di estrema povertà (servizi sociali di base, microimpresa, microcredito) ed a creare occupazione (interventi infrastrutturali, sviluppo della piccola e media impresa - PMI) e capitale umano (formazione professionale).

Per quel che concerne l'Albania il 6 Agosto 1998 è stato firmato il nuovo Programma triennale di cooperazione 1998-2000, per il quale sono stati stanziati 210 miliardi di lire, di cui 180 a credito d'aiuto e 30 a dono. Con tale iniziativa l'Italia ha ribadito il proprio prioritario impegno in favore dello sviluppo di tale paese ed ha sottolineato la sua intenzione di accordare, in tutti i settori, la priorità agli interventi in grado di creare nuovi impieghi.

Per quanto concerne le attività condotte dalla Cooperazione italiana in Albania, ve ne sono alcune, recentemente avviate o in fase di esecuzione da diversi anni, che investono i settori chiave per lo sviluppo socioeconomico (elettrico, idrico, assistenza alle PMI soprattutto rurali) e capaci pertanto, da un lato, di creare occupazione in loco e, dall'altro, di promuovere la crescita economica e lo sviluppo sociale endogeno.

La cornice entro la quale si proietta l'attività della Cooperazione italiana nei Paesi del Nord Africa è rappresentata dagli obiettivi di modernizzare l'agricoltura e potenziare l'industria, essendo questi, insieme al rafforzamento istituzionale, i settori sui quali conviene concentrare gli sforzi per raggiungere un incremento dello sviluppo socioeconomico e, dunque, una riduzione dei flussi migratori.

In questo contesto va sottolineato lo sforzo che diversi Paesi dell'area del Maghreb stanno compiendo per promuovere una politica a sostegno della competitività delle imprese private locali ed al fine di incentivare la crescita e lo sviluppo delle PMI, realtà con un'elevata capacità di generare impiego e perciò in grado di creare le condizioni per uno sviluppo autonomo.

Per questo motivo, i programmi della Cooperazione italiana in corso di esecuzione o di negoziato si concentrano soprattutto sull'appoggio al settore delle PMI, sulla formazione professionale e sull'aiuto tecnico ai centri settoriali di assistenza alle imprese, come negli interventi di sviluppo umano e di riduzione della povertà estrema nelle aree particolarmente svantaggiate.

In Marocco, Egitto, Tunisia ed Algeria (paese, quest'ultimo, dove nel corso del 1998 la Cooperazione italiana ha segnato un rilancio delle sue attività) è in essere una linea di credito italiana che prevede il finanziamento di progetti produttivi promossi da PMI e rispondenti agli obiettivi di creare posti di lavoro e di trasferire tecnologia e *know-how*, in special modo nei settori dell'industria e dell'agricoltura. Sono inoltre in fase di svolgimento un programma su base regionale promosso dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (UNIDO) ed un'iniziativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) (ai quali contribuisce l'Italia) che intendono promuovere nei paesi beneficiari un modello di sviluppo delle PMI basato sull'esperienza italiana dei distretti industriali (Tunisia) e creare forme di impiego stabili attraverso il sostegno alla creazione di micro e piccole imprese, al fine di ridurre nel medio e lungo periodo la pressione migratoria (Province di Getta ed El Jadida in Marocco).

In Egitto è stata definita l'iniziativa a credito d'aiuto a favore del Fondo di Sviluppo Sociale per lo sviluppo della piccola e micro impresa ed allo stesso tempo sono proseguite le attività di un programma a favore del Ministero degli Affari Sociali volto alla riduzione della povertà ed alla creazione di nuovi posti di lavoro, di un programma nel settore ambientale e di un'iniziativa intesa a potenziare la ricerca informatica.

Per quanto concerne invece il settore della formazione professionale, altrettanto importante al fine di disincentivare la spinta migratoria, gli sforzi della Cooperazione italiana nel Maghreb si concentrano nell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro locale e nella promozione di nuove iniziative imprenditoriali.

Allegato

Elenco degli accordi di riammissione

Albania: 18.11.97, in vigore 1.8.98 -

Austria: 7.10.97, in vigore 1.4.98

Bulgaria: 22.7.1998, in vigore 25.12.98

Croazia: 27.6.97, in vigore 1.6.98

Estonia: 22.5.97, in vigore 1.2.99

Francia: 3.10.97, notifica Italia 17.2.98

Ex Repubblica Fed. Jugoslava di Macedonia (FYROM): 26.2.97, in vigore 23.10.97

Jugoslavia : 19.6.97, in vigore 1.8.98

Georgia: 15.5.97

Grecia: 30.4.99 (completate procedure interne di ratifica)

Lettonia: 21.5.97, in vigore 7.11.97

Lituania: 20.5.97, in vigore 1.12.98

Marocco: 27.7.98, notifica Italia 21.12.98

Polonia: accordo Schengen-Polonia 22.11.94

Romania: 4.3.97, in vigore 1.2.98

Slovacchia: 30.7.98, in vigore 1.1.99

Slovenia: 3.9.96, in vigore 1.9.97

Svizzera: 10.9.98

Tunisia: scambio di note 6.8.98

Ungheria: 20.5. 97, in vigore 9.9.1998

CAPITOLO 3

FORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA

L'asilo e lo status di rifugiato

La legge 40/98 disciplina, almeno parzialmente, l'istituto della protezione temporanea (articolo 18, poi trasfuso nell'articolo 20 TU 286/98). La legge n.40 fa, inoltre, riferimento ai rifugiati, per escludere che gli stessi, in materia di ricongiungimento familiare, siano sottoposti alla disciplina ordinaria relativa agli extracomunitari (articolo 27, poi trasfuso nell'articolo 29 del TU 286/98). Infine, la nuova legge sull'immigrazione, prevede la protezione umanitaria individuale (articolo 5, poi trasfuso nell'articolo 5 del TU 286/98).

Nel documento programmatico approvato con DPR 5 agosto 1998, sono, pertanto, molteplici i riferimenti alle forme di protezione internazionale disponibili in Italia in favore di cittadini provenienti da Paesi terzi. Sembra dunque necessario, in questa sede, dare conto, in via più generale, della politica italiana in materia di asilo e di altre forme di protezione internazionale che uno straniero può richiedere nel nostro Paese.

Il Senato della Repubblica, in data 5 novembre 1998, ha approvato il disegno di legge concernente: *Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo*, attualmente all'esame della I Commissione della Camera (AC 5381). Sotto il profilo dei principi, appare importante sottolineare che il disegno di legge in parola, una volta approvato, costituirà la prima normativa organica del diritto d'asilo nella storia d'Italia. Con lo stesso, anche grazie al ricco apporto degli emendamenti parlamentari, si dà attuazione piena al disposto dell'articolo 10, comma 3, della Costituzione, che, come noto, disegna le linee fondamentali del diritto di asilo alla luce dei valori costituzionali, alle condizioni stabilite dalla legge ordinaria. L'attuazione dello stesso si è resa, peraltro, indispensabile, a seguito della più recente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione che ha definitivamente negato la natura meramente programmatica dell'articolo in esame, riconoscendo che il diritto di asilo è immediatamente azionabile di fronte al giudice ordinario parallelamente o indipendentemente dalla richiesta dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

Il disegno di legge in esame intende ammodernare ulteriormente l'ordinamento giuridico italiano integrando le previsioni contenute nella Convenzione di Ginevra del 1951 in materia di rifugiati. Quest'ultima, infatti, fa riferimento a persecuzioni contro singoli individui poste in essere per motivi di razza, di religione, di nazionalità, di appartenenza ad un determinato gruppo sociale o a causa delle opinioni politiche degli interessati. Il disegno di legge introduce, quali cause di persecuzioni che danno titolo al

diritto di asilo, quelle fondate sul sesso e sull'appartenenza ad un gruppo etnico, discriminazioni che l'attuale sensibilità in materia di diritti umani e civili ha chiaramente individuato come particolarmente odiose ed insopportabili. Allo stesso tempo vengono introdotte novità procedurali volte a limitare l'utilizzazione strumentale della richiesta di asilo.

Sotto il profilo dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, inoltre, si opera un salto di qualità notevole, prevedendo una strumentazione che dovrebbe permettere una tutela complessiva degli interessati, sia sotto il profilo delle garanzie agli stessi riconosciute nell'ambito del procedimento amministrativo diretto al riconoscimento del diritto in parola, sia sotto il profilo degli interventi assistenziali e di integrazione necessari ad assicurare agli stessi una permanenza dignitosa nel nostro Paese.

Il Governo è fortemente interessato all'approvazione del disegno di legge in parola che potrebbe costituire uno dei momenti più significativi, sotto il profilo ideale e dei valori affermati, di questa legislatura.

Sotto il profilo statistico, si rileva che nel 1998 sono state presentate circa 13.000 richieste di asilo e che per il 1999 la stima si attesta intorno 20.000 domande (per un numero complessivo di oltre 30.000 persone ove si tenga conto anche dei minori che fanno parte dei nuclei familiari dei richiedenti asilo). L'asilo viene concesso, mediamente, nel 10% dei casi.

Se si riflette sul dato che, negli anni precedenti (ad eccezione del 1991), la media delle richieste era inferiore alle 2000, si rileva immediatamente come vi sia stato un aumento esponenziale delle richieste che può essere dovuto a molteplici fattori. Si rileva, previamente, che l'Italia, dopo essere stata per quasi 100 anni un Paese di emigrazione si è trasformata in un Paese di immigrazione, in particolare a partire dagli anni ottanta. Si soggiunge che mentre fino alle soglie del presente decennio la maggioranza delle persone in cerca di protezione internazionale giungeva nel nostro Paese in transito verso altre Nazioni, meta finale del loro viaggio, la diminuita disponibilità di queste ultime (Stati Uniti d'America, Canada, Australia, ecc.) ad accogliere immigrati e le migliorate condizioni economiche generali dell'Italia, hanno determinato la sua trasformazione in Paese che è anche di destinazione finale dei rifugiati. Bisogna, inoltre, tenere conto del fatto che, fino al 1990, per l'Italia vigeva una riserva geografica, in base alla quale lo Status di rifugiato poteva venire concesso ai soli cittadini provenienti da Paesi europei. Peraltro, il mutato contesto internazionale, a seguito dei fatti del 1989 e della fine della guerra fredda (che ha reso gli ex Paesi comunisti dell'est europeo più permeabili nonché, in taluni casi, preda di gravi crisi economiche e sociali nonché, di situazioni di violenza generalizzata e di guerra civile) nonché

l'accresciuta facilità tecnica di spostarsi da un luogo all'altro del Pianeta ha reso la generale pressione migratoria molto più marcata che in precedenza. Si ritiene, inoltre, con particolare riguardo all'Italia, che l'approvazione della legge n.40/98, che introduce meccanismi che rendono più difficoltoso che in precedenza, permanere sul territorio nazionale in uno stato di irregolarità, abbiano favorito il ricorso strumentale alle procedure predisposte in tema di asilo determinando così, in parte, la crescita esponenziale delle domande di asilo cui si è fatto accenno.

Con riferimento alla attuale politica dell'integrazione dei rifugiati nel nostro Paese, si fa presente che la stessa può articolarsi facendo riferimento alle seguenti fasi storiche:

- Gli anni ottanta, durante i quali si assiste alla nascita dei primi programmi di integrazione a favore dei rifugiati;
- Gli anni novanta, che si aprono con il ritiro della riserva geografica e sono caratterizzati da un mutamento profondo, sotto il profilo in esame, del nostro Paese che comincia a caratterizzarsi come meta finale del percorso di un numero crescente di rifugiati;
- Il periodo più recente e l'immediato futuro, in cui le esperienze acquisite nel decennio che sta per finire vengono elaborate al fine di formulare un approccio maturo alla tematica dell'integrazione dei rifugiati.

L'Italia, nel ratificare la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati (con L.722/1954), come già accennato, pose una riserva geografica che limitava la possibilità di riconoscere lo status di rifugiato esclusivamente a cittadini di Paesi europei, riserva che è stata ritirata con la legge n.39/1990.

Nel periodo compreso tra il 1954 ed il 1990, tutti i richiedenti asilo extraeuropei potevano, comunque, rivolgersi alla delegazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) in Italia per essere riconosciuti come rifugiati sotto il mandato dello stesso Alto Commissariato. Il compito di identificare i rifugiati e dare loro protezione internazionale deriva infatti dallo stesso statuto dell'ACNUR ed è applicabile in tutti i Paesi indipendentemente dalla Convenzione del 1951.

L'esistenza di due tipi di rifugiati, quelli riconosciuti dal Governo Italiano e quelli sotto mandato dell'Alto Commissariato, ha richiesto, all'inizio degli anni ottanta, l'avvio di due distinti programmi diretti ad agevolare l'integrazione degli stessi.

Un programma, a cura esclusiva dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, previsto in favore delle persone in cerca di protezione internazionale in Italia, provenienti da Paesi extraeuropei.

L'altro, posto in essere sulla base di un accordo tra il Ministero dell'Interno e l'ACNUR, in favore dei rifugiati europei.

La natura di questo programma è stata caratterizzata dalla tipologia dei beneficiari, costituiti in massima parte da persone non più giovani che non erano riuscite ad ottenere un visto per l'emigrazione verso Paesi terzi (come il Canada o gli Stati Uniti). L'Italia, infatti, si caratterizza, per l'intero decennio, come Paese essenzialmente di transito delle persone in cerca di protezione internazionale, principalmente interessate ad emigrare, in via definitiva, verso altri Paesi.

Il tipo di sostegno, pertanto, che veniva richiesto ed offerto, si limitava a piccoli contributi finanziari, volti a sostenere alcune delle spese dei rifugiati, in relazione a esigenze ordinarie di vita connesse alla salute o alla gestione del bilancio familiare.

Con la legge n.39/1990 viene, come sopra indicato, ritirata la riserva geografica apposta in sede di ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951 mentre l'Italia diviene la meta finale di molti dei rifugiati. Tali fattori impongono una rimodulazione del programma posto in essere del Ministero dell'Interno sulla base dell'accordo con l'ACNUR. I fondi disponibili passano dai 100 milioni di lire del 1991 agli oltre 10 miliardi di lire del 1999 (tale cifra dovrà, tuttavia, finanziare anche gli interventi che saranno necessari quando verrà approvata la nuova legge in tema di asilo). I tipi di interventi possibili vengono dettagliatamente identificati, includendo oltre a quelli ordinari di carattere prettamente assistenziale, anche finanziamenti connessi a progetti di integrazione lavorativa o allo svolgimento di studi presso le scuole o le università italiane. Tali interventi sono stati disposti, nel 1998, a favore di oltre 850 rifugiati, mentre nel 1999 riusciranno a coinvolgere, ragionevolmente, oltre 1200 dei potenziali beneficiari.

Gli anni novanta, inoltre, vedono affacciarsi, nel ruolo di attori di primo rilievo nella politica di integrazione dei rifugiati, oltre all'Unione europea, alcuni enti locali particolarmente sensibili a tale tematica nonché le organizzazioni non governative. Sembra molto importante richiamare l'esperienza propria del comune di Milano, tra più attivi nel settore in parola, che ha garantito, in particolare attraverso lo strumento delle borse-lavoro, un elemento fondamentale dell'integrazione dei rifugiati nel contesto socio-culturale italiano. Di grande interesse, inoltre, l'impegno della Regione Liguria che, in collaborazione con la Prefettura di Imperia, sta predisponendo un piano di integrazione che consiste in un primo avviamento al lavoro, impiegando i rifugiati in lavori di risanamento ambientale. La forma individuata per la realizzazione di questo progetto è, ancora una volta, la

borsa-lavoro che sembra l'unica in grado di soddisfare la complessa legislazione di settore. L'opera importante delle organizzazioni non governative nel settore in esame può essere esemplificata, facendo riferimento alle attività, tra l'altro, del Consiglio Italiano per i Rifugiati, impegnato, con altre organizzazioni non governative, in un progetto significativo denominato 'Da assistiti a risorse', co-finanziato per un triennio dall'Unione europea con i fondi destinati all'integrazione dei rifugiati.

La politica italiana dell'integrazione dei rifugiati emerge, pertanto, dal decennio che si chiude, arricchita nel numero e nella qualità degli attori coinvolti. Allo stesso tempo tale politica si deve confrontare con le esigenze, nuove per il nostro Paese, poste da un crescente numero di rifugiati che intendono stabilirsi in modo permanente in Italia e che, pertanto, richiedono un'adeguata opera di sostegno per garantire una loro effettiva integrazione nel nostro Paese del quale possono divenire un importante risorsa.

Tale premessa, allo stesso tempo culturale e pragmatica, si trova a fondamento delle previsioni, in materia di integrazione dei rifugiati, contenute nel disegno di legge sull'asilo, approvato dal Senato della Repubblica e, attualmente, all'esame della Camera dei Deputati (AC5381).

La normativa in esame permetterà, tra l'altro, di superare l'attuale penosa diacronia tra misure che hanno una durata limitata per legge e un procedimento che, spesso, ha una durata molto superiore.

Si è, pertanto, previsto che gli interessati in attesa di essere ascoltati dalla Commissione Centrale debbano godere di una appropriata assistenza, da parte degli enti locali (che possono ottenere, conseguentemente, un rimborso a carico del Ministero dell'Interno), per tutta la durata del procedimento. Inoltre è possibile, per gli stessi, fruire di tutti i necessari trattamenti sanitari.

Per coloro che ottengono il riconoscimento del diritto di asilo sono, inoltre, previste attività di integrazione, che debbono essere svolte dagli enti locali i quali possono, a tal fine, utilizzare il prezioso contributo delle organizzazioni non governative. Le attività in esame dovranno includere programmi di lingua italiana e progetti di integrazione lavorativa, garantendosi, inoltre, l'assimilazione dei rifugiati ai profughi italiani in materia di riserva di alloggi e di edilizia economica e popolare nonché misure di assistenza, anche economica, in particolare nel primo periodo successivo al riconoscimento del loro status.

La protezione temporanea. La guerra nell'area balcanica e l'esodo dal Kosovo.

Nell'ultimo decennio è emersa e si è imposta una nuova forma di protezione internazionale denominata protezione temporanea. Quest'ultima non risulta ancora oggetto di una codificazione internazionale e, pertanto, assume sfumature diverse anche nell'ambito degli Stati membri dell'Unione Europea (si è tuttavia accennato, nel capitolo relativo alle attività svolte nell'ambito internazionale, all'intenso dibattito in atto, su questa materia, all'interno dell'Unione).

L'istituto in esame è volto, sostanzialmente, ad assicurare protezione a gruppi di persone che fuggono dal proprio Paese, sconvolto dalla violenza generalizzata o dalla guerra, pur non essendo stati oggetto di persecuzioni individuali. Tali persone, pertanto, non potrebbero ottenere, nella maggior parte dei casi, la protezione prevista dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati o l'asilo, in quanto tali tradizionali forme di protezione internazionale sono concesse su base individuale, in conseguenza di una situazione propria e peculiare del richiedente. La protezione temporanea, invece, è concessa sulla base della sola appartenenza ad un certo gruppo, in fuga dal Paese di origine, per le motivazioni sopra accennate. Caratteristica della protezione temporanea è, evidentemente, quella di essere legata all'evoluzione della situazione nel Paese di origine degli sfollati, dovendo gli stessi, tendenzialmente, farvi ritorno una volta che siano cessati gli eventi che hanno determinato la fuga e la temporanea impossibilità al rimpatrio.

L'Italia ha dovuto affrontare, nel corso degli anni novanta, molteplici situazioni che presentavano le caratteristiche sopra indicate e, sulla base dell'esperienza acquisita, ha elaborato strumenti sempre più affinati per affrontarle.

In particolare, il flusso di profughi dalla ex Jugoslavia, causato dalla guerra seguita alla dichiarazione di indipendenza di alcune delle Repubbliche che costituivano la Federazione, ha comportato l'adozione di una legge specifica (L.390/92) che ha disciplinato lo status e le opportunità per gli sfollati da quell'area nel nostro Paese. Nel 1997 si è poi dovuta affrontare l'emergenza causata dall'afflusso di profughi albanesi sul territorio nazionale, a causa dei gravi disordini scoppiati in quel Paese. Si è provveduto con alcuni decreti legge, successivamente convertiti in legge, che hanno delineato uno status giuridico e le opportunità per gli interessati, calibrate in relazione alla specifica emergenza in atto.

Il lunghissimo perdurare del conflitto nella ex Jugoslavia (ed in particolare nella repubblica di Bosnia-Erzegovina), conclusosi solo con gli accordi di Dayton del 1995, ha determinato un radicamento degli sfollati sul nostro territorio nazionale che ha reso irrealistico un rimpatrio forzato degli stessi verso un Paese ormai molto differente da quello che avevano conosciuto. Parimenti, alcuni degli sfollati albanesi del 1997, al termine dell'emergenza in Albania, avevano dimostrato un certo radicamento nel nostro Paese, in particolare in quanto destinatari di offerte di lavoro e dotati di capacità autonoma di dotarsi di un alloggio (in mancanza di tale radicamento gli stessi sono stati rimpatriati volontariamente o in via coattiva). Pertanto il Governo, con il D.P.R. 6 agosto 1998, ha permesso che i titolari di un permesso di soggiorno concesso a seguito della protezione temporanea offerta nel nostro Paese, potessero ottenere una conversione dello stesso in un permesso di soggiorno ordinario per lavoro. Con ciò si è ritenuto di offrire una soluzione di lungo termine agli sfollati che avessero ormai, per diversi motivi, legami solidi con il nostro Paese (circa 50.000 persone).

Il ripetersi dei fenomeni di afflussi cospicui di sfollati sul territorio nazionale ha reso necessaria l'elaborazione di uno strumento giuridico più agile della legge, da adottare nelle situazioni di emergenza. In assenza di una normativa primaria di carattere generale che tipizzasse le situazioni in parola, infatti, era stato necessario adottare, ad ogni nuova emergenza, uno o più decreti-legge ed affrontare il successivo percorso parlamentare di conversione degli stessi. Tale procedimento, evidentemente, può dimostrarsi difficilmente compatibile con la gestione di fenomeni che possono avere manifestazioni ed evoluzioni caratterizzate dalla rapidità. La legge n.40/98 ha, pertanto, previsto, come già accennato, che 'con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri...sono stabilite... le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga alle disposizioni della presente legge, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea' (articolo 18).

Tale norma è stata utilizzata, per la prima volta, nella primavera del 1999, per concedere la protezione temporanea nel nostro Paese agli sfollati dal Kosovo e dalla regione balcanica in genere.

Per fronteggiare l'esodo dei profughi in fuga dal Kosovo sono state adottate una serie di iniziative, sul duplice piano interno ed internazionale.

In primo luogo, il Governo italiano ha avviato, nel quadro della c.d. "Missione Arcobaleno" d'intesa con gli organismi umanitari internazionali, in particolare con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e con l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) una