

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLXVII

n. 1

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

(articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)

Presentata dal Ministro dell'interno

(BIANCO)

Trasmessa alla Presidenza il 24 marzo 2000

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE.....	Pag.	9
<u>PARTE PRIMA</u>	»	17
CAPITOLO 1		
LA PRESENZA STRANIERA IN ITALIA.		
LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI E LE		
PROCEDURE DI REGOLARIZZAZIONE		
- Immigrati presenti nel Paese*	»	19
- Origine etnica degli immigrati e principali motivi di soggiorno*	»	21
- Stranieri e territorio: la concentrazione nel Centro-Nord e nei centri urbani e il crescente peso dei minori*	»	24
- Durata del soggiorno*	»	27
- Flussi migratori nel 1997, 1998 e 1999**	»	29
- Politica delle quote e Accordi di cooperazione bilaterale	»	47
- Decreto-flussi 2000	»	52
- La regolarizzazione	»	54
ALLEGATO STATISTICO:	»	55
-) dati sulla regolarizzazione	»	57
-) dati relativi alle autorizzazioni al lavoro concesse. ai sensi dell'art.27 del T.U.	»	123

* Capitoli elaborati dall'ISTAT

** La parte del capitolo sui flussi 1997 e 1998 è stata elaborata dall'ISTAT mentre quella sui flussi 1999 è stata compilata sulla base di dati del Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

CAPITOLO 2**ATTIVITÀ SVOLTE IN AMBITO INTERNAZIONALE**

- Attività in ambito Unione Europea.....	Pag.	129
- Problematiche connesse all'asilo.....	»	135
- Vertice di Tampere.....	»	138
- Iniziative sul piano multilaterale.....	»	141
- Cooperazione euro-mediterranea.....	»	144
- Cooperazione con i Paesi dell'area Africana, dei Caraibi e del Pacifico.....	»	145
- Cooperazione sul piano bilaterale.....	»	146
- Cooperazione allo sviluppo e flussi migratori.....	»	149
ALLEGATO: elenco Accordi di riammissione conclusi.....	»	151

CAPITOLO 3**FORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA**

- Asilo e Status di rifugiato.....	»	154
- Protezione temporanea. La guerra nell'area balcanica e l'esodo dal Kosovo.....	»	159
- Protezione sussidiaria.....	»	167

CAPITOLO 4**MISURE DI CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE
CLANDESTINA**

- Dispositivi di vigilanza e controllo delle frontiere.....	»	171
- Centri di permanenza temporanea e assistenza.....	»	173
- Interventi assistenziali a favore di stranieri irregolari ai sensi della legge 29 dicembre 1995, n.563.....	»	179
- Restituzione degli stranieri irregolari ai Paesi di provenienza.....	»	181
ALLEGATO: elenco dei Centri di protezione temporanea ed assistenza.....	»	187

PARTE SECONDA..... » 189

- Sintesi del Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia (a cura della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati).....	»	189
---	---	-----

- Misure di integrazione sociale. Attività delle Regioni e degli Enti locali (tratto dal Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, a cura della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati).....	Pag.	221
- Attività degli organismi istituiti per la promozione dell'integrazione e della rappresentanza (tratto dal primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, a cura della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati).....	»	237
APPENDICE		
INDICE DELLE FONTI NORMATIVE ED AMMINISTRATIVE.....	»	243

PAGINA BIANCA

**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**

PAGINA BIANCA

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 deliberazioni 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 difficoltà 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'idonea 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'idonea 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 consentirne 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.

PARTE PRIMA

CAPITOLO 1

LA PRESENZA STRANIERA **IN ITALIA**

LA PROGRAMMAZIONE DEI **FLUSSI E LE PROCEDURE DI** **REGOLARIZZAZIONE**

PAGINA BIANCA

Immigrati presenti nel Paese

Gli stranieri regolarmente presenti in Italia al 1° gennaio 1999, in base ai permessi di soggiorno in vigore a tale data, sono 1.090.820, in crescita rispetto all'anno precedente del 6,6%.

Si tratta di un incremento ben superiore a quello rilevato nel corso del 1997, pari al 3,8% dovuto al notevole flusso di immigrati in ingresso, circa 153mila, nel corso del 1998, superiore a quello del 1997, con circa 124mila nuovi immigrati. I flussi in uscita nei due anni sono invece più contenuti e pressoché costanti: in ciascuno dei due anni circa 86mila immigrati hanno, o avrebbero dovuto, lasciare il paese a causa della scadenza del permesso di soggiorno.

Secondo una stima effettuata dal Ministero dell'Interno alla data del 30 settembre 1999 gli stranieri regolarmente presenti sarebbero 1.206mila, con un incremento rispetto al dato stimato dall'Istat al 1° gennaio di 115 mila unità. L'incremento nel corso dell'anno 1999 sarà quindi ben superiore a quello rilevato nell'anno precedente, un chiaro effetto degli ingressi nell'area della regolarità di coloro che hanno usufruito dell'ultimo provvedimento di regolarizzazione.

Si richiama l'attenzione sul fatto che il dato dell'Istat sui permessi di soggiorno differisce da quello del Ministero dell'Interno alla stessa data - pari a 1.033.235 - poiché le elaborazioni dell'Istat permettono di recuperare i circa 60mila stranieri che alla data del 1° gennaio risultavano irregolari solo perché avevano il permesso in fase di proroga.

Prospetto 1 – Permessi di soggiorno. Anni 1992-1998 (migliaia)

ANNI	Permessi al 1/1	Permessi concessi nel corso dell'anno (a)	Permessi non rinnovati	Permessi al 31/12	Variazioni annue	
					dati assoluti	%
	1	2	3	4=1+2-3	5=4-1	6=5/1*100
1992	649	100	150	599	-60	-9,2
1993	589	122	62	649	60	10,2
1994	649	118	89	678	29	4,5
1995	678	132	81	729	51	7,5
1996	729	339	82	986	257	35,3
1997	986	124	87	1.023	37	3,8
1998	1.023	153	35	1.091	68	6,6
1999	1.091	...	...	1.206 (b)		

Fonte: elaborazioni sull'Archivio dei Permessi di Soggiorno (Ministero dell'Interno)

(a) nei dati degli anni 1995, 1996 e 1997 sono compresi i permessi concessi in base alla legge 489/95 (legge Dini), che possono essere stimati rispettivamente in 15mila, 221mila e 10mila unità

(b) stima alla data del 30 settembre

Anche gli stranieri residenti continuano ad aumentare: in base alla rilevazione dell'Istat, 1.116.394 cittadini stranieri risultano iscritti in anagrafe al 1° gennaio 1999, con incremento del 12,5% rispetto all'anno precedente.

L'incremento dei residenti è sensibilmente superiore a quello dei regolarmente presenti. Ciò si verifica in tutto il decennio; se l'incremento medio annuo degli stranieri regolarmente presenti, infatti, è di circa l'8% (prosp. 2) quello dei residenti è di circa il 12% (prosp. 5). Vi è dunque la diffusa propensione da parte degli immigrati a insediarsi stabilmente nel paese e a iscriversi in anagrafe una volta ottenuto il permesso di soggiorno, rafforzata certamente dalla nuova fisionomia dell'immigrazione, sempre più caratterizzata dalla presenza di nuclei familiari.

Proprio grazie alla ricostituzione delle famiglie, emerge la componente dei minori stranieri, sempre più rilevante in termini assoluti - al 1° gennaio 1999 sono circa 187mila (prosp. 7), di cui ben 17mila nati nel nostro Paese nel solo 1998 - con un incremento relativo, pari circa al 25% nell'ultimo anno. Proprio il rapido aumento di questa componente spiega un'apparente contraddizione tra i dati della popolazione residente e quelli dei permessi di soggiorno, che al 1° gennaio 1999 risultano inferiori poiché, nonostante la rilevanza in termini non solo demografici ma anche sociali dei minori, nell'archivio dei permessi di soggiorno del Ministero dell'Interno figurano solamente i dati dei minori che hanno uno status individuale e non di quelli, che sono la grande maggioranza, a carico dei genitori.

Origine etnica degli immigrati e i principali motivi del soggiorno

La mappa etnica della presenza straniera in Italia assume connotati sempre più precisi, rafforzandosi il processo di consolidamento della presenza di alcune comunità: le aree di cittadinanza più rappresentate sono quelle dell'Europa centro-orientale (24,0%) e dell'Africa settentrionale (18,8%), che tuttavia sono caratterizzate da un ritmo di crescita estremamente differenziato: mentre i cittadini dei Paesi nord africani crescono infatti appena del 2,7%, quelli dell'Europa orientale continuano ad aumentare in maniera molto sostenuta (+15,4%). I flussi in ingresso risultano infatti molto elevati per le cittadinanze est-europee, soprattutto in virtù di un notevole incremento di ricongiungimenti familiari.

Anche le tendenze di fondo nel medio periodo confermano del resto la sempre più diffusa presenza delle comunità provenienti dall'Europa centro-orientale, più che triplicate dal 1992 al 1999, soprattutto per effetto degli ingenti flussi di ingresso dalla ex-Jugoslavia degli anni 1993-94 e successivamente, grazie anche all'emersione dall'irregolarità manifestatasi in occasione della norma di sanatoria del 1995. Accanto agli europei dell'est, le comunità che si sono maggiormente consolidate sono quelle originarie dell'Asia centro-meridionale (soprattutto Sri Lanka e India) e orientale (Cina e Filippine), e dall'America Latina.

Prospetto 2 - Permessi di soggiorno per continente e principali aree di cittadinanza, al 1° gennaio 1998 e 1999

CONTINENTI E PRINCIPALI AREE DI CITTADINANZA	1998	1999		Variazione % 1999/98	Incremento medio annuo 1999/92
		Numero	%		
EUROPA	382.924	425.177	39,0	11,0	10,9
di cui: Unione europea	135.207	142.128	13,0	5,1	5,1
Europa centro-orientale	226.387	261.267	24,0	15,4	17,1
AFRICA	310.748	316.434	29,0	1,8	4,8
di cui: Africa settentrionale	200.067	205.413	18,8	2,7	4,8
Africa occidentale	76.934	75.815	7,0	-1,5	6,0
Africa orientale	27.436	28.600	2,6	4,2	1,9
ASIA	192.864	207.536	19,0	7,6	8,5
di cui: Asia centro-meridionale	69.108	73.700	6,8	6,6	11,4
Asia orientale	107.796	116.184	10,7	7,8	8,0
AMERICA	133.461	138.726	12,7	3,9	5,7
di cui: America centro-meridionale	86.456	90.265	8,3	4,4	8,8
OCEANIA	2.225	2.282	0,21	2,6	-1,9
Apolidi	674	665	0,0	-1,3	-4,2
TOTALE	1.022.896	1.090.820	100,0	6,6	7,7

Tuttavia, nella graduatoria delle cittadinanze al primo posto compare ancora il Marocco, comunità tradizionalmente caratterizzata da una forte prevalenza maschile, così come quella albanese, che si conferma essere la seconda comunità più numerosa.

Accanto ai gruppi etnici di più antica immigrazione, come i filippini (tra cui le donne sono decisamente più numerose degli uomini) e i cinesi, emergono anche alcune comunità di più recente insediamento, come gli jugoslavi; va notato che nel dato qui riportato, riferito alle Repubbliche di Serbia e Montenegro, permane una quota, difficilmente quantificabile ma certamente non trascurabile, di cittadini delle altre Repubbliche della ex-Jugoslavia.

Prospetto 3 - Graduatoria delle prime dieci cittadinanze di immigrati al 1° gennaio 1999

CITTADINANZA	Permessi di soggiorno	rilasciati a maschi (%)
Marocco	128.297	73,2
Albania	87.595	63,8
Filippine	59.074	32,9
Stati Uniti	45.944	33,5
Cina	41.237	53,9
Tunisia	41.137	78,5
Jugoslavia	36.099	60,1
Germania	33.836	41,2
Romania	33.777	44,5
Senegal	31.420	93,3

Le tipologie di insediamento degli stranieri continuano a seguire un percorso di graduale ma costante trasformazione: nell'ultimo anno si è fortemente ampliato il peso dei permessi concessi per motivi familiari (+26,4%), tanto che l'83,6% dell'incremento totale dei permessi è imputabile a questa categoria. I motivi di lavoro, dopo il grande incremento del 1996 dovuto alla concessione dei permessi di sanatoria, sono sostanzialmente stabili da un paio di anni, anche se la quota proporzionale continua a diminuire. Nell'ultimo anno è inoltre risultata in forte crescita la quota di permessi legati alla richiesta di asilo politico, intestati a cittadini provenienti dai paesi a forte pressione migratoria, in particolare dalla Jugoslavia e, in misura minore, dall'Iraq.

Prospetto 4 - Permessi di soggiorno per motivo, al 1° gennaio 1998 e 1999

MOTIVO DEL SOGGIORNO	1998		1999		Variazione %
	Numero	%	Numero	%	99/98
Lavoro	660.335	64,6	660.630	60,6	0,0
Famiglia	214.709	21,0	271.498	24,9	26,4
Religione	53.675	5,2	54.208	5,0	1,0
Residenza	42.359	4,1	43.943	4,0	3,7
Studio	26.556	2,6	28.671	2,6	8,0
Asilo	3.171	0,3	3.775	0,3	19,0
Richiesta asilo	454	...	4.365	0,4	861,5
Altro	21.637	2,1	23.730	2,2	9,7
TOTALE	1.022.896	100,0	1.090.820	100,0	6,6

Costante, ma piuttosto significativo, rimane il peso dei permessi rilasciati a personale religioso (5% del totale), come pure la quota di quelli accordati a stranieri - nella quasi totalità provenienti da paesi avanzati - che hanno scelto di fissare la propria dimora nel nostro Paese (4%); infine, il numero di studenti stranieri resta invariato, con un incidenza sul totale piuttosto modesta (2,6%).

Stranieri e territorio: la concentrazione nel Centro-Nord e nei centri urbani e il crescente peso dei minori

La popolazione straniera risiede soprattutto nelle regioni nord-occidentali e centrali (rispettivamente 32,8% e 29,5% del totale), seguite dal Nord-est (21,2%) e dal Mezzogiorno che, complessivamente, accoglie il 16,5% della popolazione straniera.

Cresce anche l'incidenza sul totale della popolazione residente, pari all'inizio del 1999 a 1,9%; un'analisi più dettagliata a livello ripartizionale evidenzia comunque una distribuzione ben diversa tra le varie aree del Paese che va dal 3,0% del Centro allo 0,8% nel Sud. Il dato è in costante crescita: al 1° gennaio 1993 l'incidenza della popolazione straniera era infatti pari all'1%. Si tratta comunque di un valore che permane al di sotto di quello registrato negli altri principali paesi europei: l'incidenza nel 1997 è risultata infatti pari all'8,9% in Germania, al 6,3% in Francia, al 3,4% nel Regno Unito, all'1,5% in Spagna.

La geografia del fenomeno immigratorio è ancora legata alle realtà urbane, con le punte delle città di Roma e Milano, dove gli stranieri residenti sono rispettivamente 145mila e 98mila. A livello nazionale, quasi la metà della popolazione straniera (48,2%) risiede nei comuni capoluoghi di provincia, rispetto a una percentuale del 30,2% riferita al totale della popolazione residente.

Continua tuttavia il lento processo di redistribuzione degli stranieri dai grandi centri sul restante territorio: la quota percentuale di immigrati residenti nei centri con più di 100.000 abitanti è arrivata al 42,0% rispetto al 46,3% dell'inizio del 1993, mentre nei comuni al di sotto dei 20.000 abitanti il valore è passato nello stesso periodo da 32,8% a 35,9%.

Prospetto 5 - Stranieri residenti per ripartizione territoriale al 1° gennaio 1998 e 1999

RIPARTIZIONI		1999		Variazione %		Incremento medio annuo
TERRITORIALI	1998	Numero	%	Incid. % su popol.resid.	1999/98	1999/93
Nord-ovest	316.674	366.491	32,8	2,4	15,7	12,4
Nord-est	205.725	236.616	21,2	2,2	15,0	14,5
Centro	296.830	328.910	29,5	3,0	10,8	10,6
Sud	101.313	111.227	10,0	0,8	9,8	12,3
Isole	71.136	73.150	6,6	1,1	2,8	6,0
ITALIA	991.678	1.116.394	100,0	1,9	12,6	11,7

Nell'ultimo anno l'aumento dei residenti è stato particolarmente consistente nelle regioni nord- occidentali (+15,7%), nord-orientali (+15,0%), mentre la crescita nelle regioni centrali (10,8%) e meridionali (+9,8%) è stata più contenuta; modesto (+2,8%) l'aumento nelle Isole. Va comunque ricordato che il Nord-est è la

ripartizione che, negli ultimi anni, si è distinta per una dinamica più vivace: fra il 1993 e il 1999 gli stranieri residenti sono più che raddoppiati, con un incremento medio annuo pari al 14,5% a fronte di un valore dell'11,7% a livello nazionale.

La forza attrattiva delle regioni settentrionali, in particolare quelle nord orientali, viene evidenziata dal saldo migratorio interno, fortemente positivo in particolare nel Nord-est e invece negativo nel Mezzogiorno.

Prospetto 6 - Bilancio demografico degli stranieri residenti, per ripartizione territoriale. Anno 1998
(per 1.000 stranieri residenti)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Saldo Naturale	Saldo migr.interno	Saldo migr.estero
Nord-ovest	16,3	12,5	127,2
Nord-est	16,4	22,5	113,4
Centro	10,8	-1,4	101,5
Sud	9,5	-21,3	114,5
Isole	9,3	-27,6	63,7
ITALIA	13,6	4,5	111,3

Il saldo naturale risulta positivo, per effetto della particolare struttura per età della popolazione straniera, relativamente giovane e quindi con una natalità alta e una mortalità ridotta. E' da rilevare la differenza tra regioni settentrionali e centro-meridionali, in favore delle prime, che testimonia una maggiore presenza di nuclei familiari degli immigrati residenti nel Nord del Paese.

Negli anni 1993-1998 sono ben 65mila i nati stranieri nel nostro paese, di cui 17mila solo nell'ultimo anno. Dei nati nei sei anni considerati, i 2/3, circa 40mila, sono nati nelle regioni settentrionali.

Anche il dato su tutti i minori stranieri conferma indirettamente la maggiore stabilità della presenza immigrata nelle regioni settentrionali rispetto al resto del Paese: nel corso dell'ultimo anno essi sono aumentati in media del 24,5%, con una velocità maggiore nelle ripartizioni nord-occidentale (+29,3%) e nord-orientale (+26,3%).

Nonostante il sensibile ritmo d'incremento dei nati stranieri fatto registrare negli ultimi anni, sembra diventare sempre più importante la componente di coloro che giungono in seguito ai ricongiungimenti familiari. L'incremento di 37mila minori registrato nel 1998 è infatti imputabile solo per 17mila unità a nati in Italia, mentre i restanti 20mila sono nuovi immigrati.

Prospetto 7 - Minori stranieri residenti, per ripartizione territoriale al 1° gennaio 1998 e 1999

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Dati assoluti				Dati percentuali			Variazione %
	1998		1999		1999			
	Minori	di cui nati nel 1997	Minori	di cui nati nel 1998	Minori	di cui nati nel 1997	Incidenza % su stranieri residenti	
Nord-ovest	50.760	4.901	65.621	6.574	35,1	36,1	17,9	29,3
Nord-est	36.551	3.481	46.176	4.349	24,7	25,7	19,5	26,3
Centro	40.433	3.460	48.670	3.987	26	25,5	14,8	20,4
Sud	12.010	929	15.015	1.226	8	6,8	13,5	25
Isole	10.326	798	11.408	765	6,1	5,9	15,6	10,5
ITALIA	150.080	13.569	186.890	16.901	100	100	16,7	24,5

Durata del soggiorno

In base alla durata della presenza sul territorio italiano, calcolata in base alla data d'ingresso riportata sul documento di soggiorno, è possibile identificare a grandi linee tre tipologie di immigrati. I più anziani sono i cittadini africani, per circa il 70% presenti nel nostro paese da oltre 5 anni (*prosp.* 7). Non solo, si rileva che oltre il 20% sono presenti da oltre un decennio; fra costoro sono particolarmente numerosi gli immigrati che provengono dall'Africa orientale.

All'altro estremo si trovano i cittadini dell'Europa dell'Est, che per più del 60% risultano invece presenti in Italia da meno di 5 anni, in parte per effetto della regolarizzazione prevista dal decreto-legge 489/95; basti pensare che i permessi registrati a favore dei cittadini albanesi, ad esempio, sono passati, nel corso del 1996, da 30mila a 66mila circa.

Prospetto 8 - Permessi di soggiorno secondo la durata della presenza, al 1° gennaio 1999
(numero e composizione percentuale)

AREE GEOGRAFICHE CITTADINANZA	Dati assoluti			Dati percentuali	
	TOTALE	di cui: presenti da almeno		di cui: presenti da almeno	
		5 anni	10 anni	5 anni	10 anni
EUROPA	425.177	188.046	84.276	44,2	19,8
di cui: Unione Europea	142.128	74.689	53.067	52,6	37,3
Europa centro-orientale	261.267	96.496	16.504	36,9	6,3
AFRICA	316.434	225.438	74.086	71,2	23,4
di cui: Africa settentrionale	205.413	146.596	44.282	71,4	21,6
Africa occidentale	75.815	56.914	19.626	75,1	25,9
Africa orientale	28.600	18.182	8.465	63,6	29,6
ASIA	207.536	117.631	47.203	56,7	22,7
di cui: Asia centro-meridionale	73.700	37.128	10.592	50,4	14,4
Asia orientale	116.184	69.008	28.508	59,4	24,5
AMERICA	138.726	73.112	36.821	52,7	26,5
di cui: America centro-meridionale	90.265	42.739	13.732	47,3	15,2
OCEANIA	2.282	1.273	928	55,8	40,7
Apolidi	665	512	552	92,0	83,0
TOTALE	1.090.820	606.112	243.866	55,6	22,4
di cui: Paesi a forte press. migratoria	867.684	479.389	149.891	55,2	17,3

Gli immigrati presenti da lungo tempo nel nostro paese sono numerosi anche fra gli asiatici; è elevata infatti, quasi come per gli africani, la quota di presenze da più di 10 anni. La numerosa comunità filippina, in particolare, è formata per un quarto da immigrati da antica data.

Come per i cittadini dell'Est però, è elevata anche la quota di presenti da meno di 5 anni, anche in questo caso in parte per effetto del provvedimento regolarizzazione del novembre '95; citando ancora il caso della comunità filippina la regolarizzazione ha portato a un aumento delle presenze regolari da 36mila unità a 56mila nel corso del '96.

La quantificazione dei cittadini immigrati presenti da oltre 5 anni ha una particolare rilevanza in quanto in base alla legge 40/98 allo straniero extracomunitario regolarmente soggiornante da almeno cinque anni può essere concesso un documento di soggiorno a tempo indeterminato ("carta di soggiorno"), a patto che sia un possesso di un permesso rilasciato per motivi suscettibili di rinnovo (ad esempio per lavoro), possa dimostrare di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari e non sia stato condannato per aver commesso delitti di particolare gravità. Inoltre per coloro che sono immigrati da oltre un decennio nel nostro paese è prevista anche la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana; se essi potranno dimostrare anche di aver dimorato effettivamente ed abitualmente in Italia, potranno infatti chiedere di diventare a tutti gli effetti cittadini italiani, in base alle norme per l'acquisizione della cittadinanza italiana per i cittadini extracomunitari contenute nella legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

Fra gli immigrati extracomunitari quelli provenienti da "paesi a forte pressione migratoria" presenti nel paese da oltre un quinquennio sono, al 1° gennaio 1999, circa 480mila, dei quali la grande maggioranza sono probabilmente in grado di soddisfare i requisiti richiesti dalla legge; poco meno della metà, per l'esattezza 225mila, sono cittadini africani. Gli immigrati presenti da più di 10 anni sono 150mila al 1° gennaio 1999, fra i quali i 74mila cittadini africani rappresentano una quota ancora più elevata costituendo la metà esatta degli immigrati da antica data.

Flussi migratori nel 1997, nel 1998 e nel 1999

Nei prospetti 9 e 10 sono riportati i dati per area geografica, principali paesi di cittadinanza e motivo degli stranieri entrati in Italia negli anni 1997 e 1998. È immediato verificare il forte peso della componente proveniente dall'Europa centro-orientale (in particolare Albania, ex U.R.S.S. e Romania), per la quale si sono conteggiati 51mila ingressi nel primo anno e 60 mila nel secondo; in termini percentuali rappresentano circa il 40% degli ingressi in ciascuno dei due anni considerati. Tra le altre aree a forte pressione migratoria l'Asia e l'America centro-Meridionale presentano entrambe circa 15mila nuovi ingressi nel 1997; nel 1998 sono rispettivamente 28 mila e 16 mila. Dall'Africa provengono poco più di 13mila immigrati nel 1997 e 19mila nel 1998. Considerando le aree economicamente avanzate, il numero di immigrati resta invece stabile; i più numerosi sono i cittadini provenienti dall'Unione Europea e da altri paesi europei dell'area occidentale (con circa 20mila nuove entrate in ciascuno dei due anni considerati) e quelli dell'America settentrionale (circa 7mila ingressi in ciascun anno).

Nel 1997 circa un $\frac{1}{4}$ dei nuovi permessi concessi a cittadini di paesi "a forte pressione migratoria" sono stati rilasciati per motivi di famiglia; in altre parole circa 23mila immigrati sono giunti nel nostro paese principalmente allo scopo di ricongiungersi con la famiglia di origine.

Si tratta di un flusso in costante crescita a testimoniare la sempre maggiore stabilità della presenza straniera nel nostro Paese; nel 1992 infatti il peso dei motivi familiari era pari al 9%, mentre nel 1998 aumenta ulteriormente fino a raggiungere una quota pari al 37% corrispondente a circa 45mila nuovi immigrati, quasi il doppio rispetto all'anno precedente.

Considerando le principali aree geografiche, dall'Europa dell'Est i flussi passano da 8 mila a 18 mila unità, dal continente africano da circa 6.600 a oltre 12 mila, soprattutto per l'alto numero di ricongiungimenti dal Marocco e, in minor misura, dalla Tunisia; l'Asia passa da poco meno di 5mila ingressi a oltre 10 mila; l'America Latina chiude questa graduatoria, raggiungendo comunque un livello significativo (oltre 5 mila unità), con un lieve aumento rispetto all'anno precedente.

È interessante notare che dei circa 12mila nuovi permessi concessi nel corso del 1998 agli immigrati dall'Africa settentrionale, circa i $\frac{3}{4}$ sono stati rilasciati per ragioni familiari. Nei due anni considerati dai paesi a forte pressione migratoria vi è anche un consistente flusso di ingressi per turismo: poco meno di 27 mila nel 1998 (erano quasi 24mila nel 1997), pari a circa il 22% del totale, una componente dei flussi migratori di sicuro interesse in quanto può nascondere una certa quota di ingressi di cittadini stranieri intenzionati a fermarsi in Italia per motivi diversi dal turismo ma privi di quei requisiti, quali la richiesta di ricongiungimento familiare o la chiamata lavorativa, che consentono l'ottenimento di titoli di soggiorno di ben diversa natura e durata. In questa tipologia di flusso risulta particolarmente rilevante la componente proveniente dall'Europa centro-orientale, 17 mila ingressi nel 1998,

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

con alcune cittadinanze in particolare evidenza (Russia, Polonia, Romania ed ex Jugoslavia), mentre pure significativo è il flusso proveniente dall'America Centro-meridionale (oltre 6 mila unità nello stesso anno); meno consistenti gli ingressi per turismo provenienti da Asia e Africa.

Prospetto 9 - Flussi migratori in ingresso, per area geografica e principali paesi di cittadinanza, secondo il motivo del soggiorno. Anno 1997

AREE GEOGRAFICHE E PAESI DI CITTADINANZA	Lavoro	Famiglia	Motivi straordinari	Asilo e rich. asilo	Studio	Turismo	Altri motivi	TOTALE
EUROPA	20.840	9.746	8.663	442	8.648	16.466	7.811	72.616
Unione Europea	8.353	1.396	1	-	5.279	2.326	2.556	19.911
Europa Centro-orientale	12.103	8.162	8.662	442	3.138	13.910	4.924	51.341
di cui - Albania	379	3.018	8.047	174	554	747	805	13.724
- ex Urss	1.734	770	1	22	550	3.196	1.934	8.207
- Romania	1.295	1.538	5	14	549	2.958	900	7.259
- ex Jugoslavia	1.719	1.431	578	20	523	2.184	290	6.745
- Polonia	1.620	655	-	-	357	2.868	307	5.807
- Rep. Ceca	2.343	131	-	-	83	389	45	2.991
- Slovacchia	1.975	75	-	-	66	277	46	2.439
- Ungheria	849	145	-	-	133	771	54	1.952
- Bulgaria	139	182	-	-	120	381	432	1.254
- Turchia	48	217	31	212	151	107	110	876
Altri paesi europei	384	188	-	-	231	230	331	1.364
AFRICA	1.444	6.634	158	265	1.040	1.705	1.775	13.021
Africa settentrionale	747	5.499	5	61	508	907	541	8.368
di cui - Marocco	608	4.014	1	2	154	297	109	5.185
- Tunisia	68	939	-	4	120	205	102	1.438
- Egitto	45	425	3	2	142	184	135	936
Africa occidentale	86	707	3	30	133	223	338	1.520
Africa orientale	590	356	145	93	265	447	523	2.419
Africa meridionale	21	72	5	81	134	128	273	714
ASIA	1.949	4.795	27	431	3.245	1.782	2.887	15.116
Asia occidentale	85	247	22	398	549	563	441	2.305
di cui - Iraq	2	6	20	335	2	20	48	433
Asia meridionale	453	2.445	5	33	232	295	1.118	4.581
di cui - India	161	600	-	-	183	153	964	2.061
- Sri Lanka	210	1.249	-	3	16	45	40	1.563
Asia orientale	1.411	2.103	-	-	2.464	924	1.328	8.230
di cui - Cina	399	1.148	-	-	278	161	600	2.586
- Giappone	278	202	-	-	1.127	242	29	1.878
- Filippine	618	476	-	-	47	155	321	1.617
AMERICA	1.936	5.632	11	6	2.900	8.821	2.853	22.159
America settentrionale	888	1.895	-	-	1.728	2.048	751	7.310
di cui - Stati Uniti	837	1.810	-	-	1.545	1.683	679	6.754
America centro-meridionale	1.048	3.737	11	6	1.172	6.773	2.102	14.849
di cui - Brasile	156	621	1	-	391	2.285	561	4.015
- Cuba	236	986	1	2	44	836	90	2.195
- Colombia	73	208	-	-	188	1.015	326	1.810
- Perù	255	510	-	1	31	368	177	1.342
OCEANIA	40	52	1	-	156	528	133	910
Apolidi	-	-	-	-	-	-	2	2
TOTALE	26.209	26.859	8.860	1.144	15.989	29.302	15.461	123.824
paesi a forte press. migr.	16.228	23.091	8.858	1.144	7.272	23.863	11.641	92.097

Fonte: Archivio dei Permessi di Soggiorno (Ministero dell'Interno)

Gli ingressi per motivo di lavoro si trovano solo al terzo posto nella graduatoria: sono 16 mila nel 1997 e 17 mila nel 1998, nella gran parte rilasciati per lavoro subordinato: il numero relativamente ridotto di ingressi compresi in questa tipologia è certamente da porre in relazione a diversi motivi, tra cui le difficili condizioni del mercato occupazionale in Italia e la previsione, da parte della normativa in vigore prima della legge n.40/98, di un'unica fattispecie di ingresso per lavoro, in pratica possibile quasi esclusivamente solo in presenza di una richiesta di assunzione nominativa da parte di un datore di lavoro.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Anche in questo caso la componente proveniente dall'Europa centro-orientale è di gran lunga la più consistente, con oltre 12mila ingressi nel 1997 e oltre 10mila nel 1998: a questo proposito è però importante rilevare che, secondo quanto si ricava da un'altra fonte informativa (Autorizzazioni all'ingresso rilasciate dal Ministero del Lavoro), una quota superiore al 75% degli ingressi provenienti da paesi di quest'area si riferisce ad occupazioni di carattere temporaneo, soprattutto legate a lavori stagionali nell'agricoltura e nei pubblici esercizi.

Prospetto 10 - Flussi migratori in ingresso, per area geografica e principali Paesi di cittadinanza, secondo il motivo del soggiorno. Anno 1998

AREE GEOGRAFICHE E PAESI DI CITTADINANZA	Lavoro	Famiglia	Motivi straordinari	Asilo e ndt. asilo	Studio	Turismo	Altri motivi	TOTALE
EUROPA	19311	19.570	381	5.071	8.161	18.910	9.390	80.794
Unione Europea	8683	1.325		1	4.663	1.710	2.853	19.235
Europa Centro-orientale	10290	18.084	381	5.070	3.304	16.996	6.173	60.298
di cui - Albania	1154	8.703	21	64	749	824	948	12.463
- ex Urss	1579	1.178	11	18	538	5.017	2.390	10.731
- Romania	1925	2.910	7	58	363	2.561	1.182	9.006
- ex Jugoslavia	1819	3.297	65	4.574	566	2.285	473	13.079
- Polonia	1546	899	1		234	4.005	463	7.148
- Rep Ceca	666	168		1	93	506	52	1.486
- Slovacchia	799	121			296	328	57	1.601
- Ungheria	526	144	1	1	97	910	71	1.750
- Bulgaria	133	333		2	136	424	460	1.488
- Turchia	84	328	285	1.690	163	84	67	2.701
Altri paesi europei	338	161			194	204	364	1.261
AFRICA	1820	12.043	365	637	1.089	1.603	1.934	19.493
Africa settentrionale	1061	9.574	1	124	460	835	759	12.814
di cui - Marocco	793	7.022		7	110	272	121	8.325
- Tunisia	154	1.388		29	90	133	157	1.951
- Egitto	61	882	1	8	83	228	230	1.493
Africa occidentale	164	1.502	2	246	131	141	333	2.521
Africa orientale	539	831	362	98	281	492	565	3.168
Africa meridionale	56	138		167	217	135	277	990
	1.820							
ASIA	4038	10.438	930	4.033	2.795	1.938	3.494	27.666
Asia occidentale	143	435	919	3.822	605	725	426	7.075
di cui - Iraq	2	11	907	3.693	4	25	33	4.675
Asia meridionale	1528	5.240	9	209	296	380	1.447	9.109
di cui - India	293	1.482		11	186	141	1.154	3.267
- Sri Lanka	482	2.395	3	57	17	53	59	3.066
- Bangladesh	46	627	3	26	13	25	63	803
Asia orientale	2367	4.763	2	2	1.894	833	1.621	11.482
di cui - Cina	802	2.812			261	123	862	4.860
- Giappone	256	246			1.061	166	48	1.797
- Filippine	1196	1.347			31	130	281	2.985
AMERICA	2219	7.147	14	9	2.597	7.699	3.357	23.042
America settentrionale	869	2.088	8		1.333	1.328	990	6.616
di cui - Stati Uniti	773	1.994	8		1.141	1.169	869	5.954
America centro-merid.	1350	5.059	6	9	1.264	6.371	2.367	16.426
di cui - Brasile	204	669	2		369	2.172	639	4.055
- Cuba	293	1.471		3	92	672	216	2.747
- Colombia	96	265		4	168	1.050	380	1.963
- Perù	323	1.127		1	60	457	143	2.111
- Rep Dominicana	128	629			5	125	22	909
- Argentina	58	228	2		104	506	109	1.007
OCEANIA	58	111			142	498	173	982
Apolidi		3		2	2		1	8
TOTALE	27448	49.328	1.700	11.090	14.786	30.649	18.352	153.353
paesi a forte press. migr	17.206	45.338	1.682	9.736	7.232	26.650	13.691	121.735

Da segnalare che nel corso del 1997 è stato inoltre rilasciato un significativo quantitativo di permessi di soggiorno 'straordinari' (poco meno di 9mila),

riconducibili nella gran parte ai nullaosta concessi ai cittadini albanesi giunti in Italia a seguito dei disordini scoppiati nel loro paese nel febbraio-marzo 1997.

Pure rilevante è il numero di ingressi per studio, oltre 7mila nel 1997 e oltre 8 mila nel 1998, dove, tra le aree a forte pressione migratoria, risulta come sempre al primo posto l'Europa Centro-orientale (più di 3mila ingressi nel 1998), seguita dall'Asia (circa 1.700 al netto di Giappone ed Israele) e poi da America Latina e Africa, entrambe di poco sopra alle 1000 unità.

Se nel 1997 risultano ancora scarsi gli ingressi dei richiedenti asilo (in tutto poco più di 1000) provenienti in maggioranza dall'Europa centro-orientale (Turchia ed Albania) e dall'Asia (Iraq), nel 1998 si giunge a quota 10mila soprattutto per l'eccezionale incremento degli ingressi dall'Irak e dalla ex-Jugoslavia. Bisogna infine precisare che nella classe residuale 'Altri motivi' sono inseriti quelle tipologie di ingresso - motivi religiosi, di salute, per adozione, per affari,...- che assumono minore rilevanza nello studio dei flussi migratori.

Nel cercare di mettere in luce i principali caratteri dei flussi migratori registrati nel corso del 1997 e del 1998, in relazione alle 4 aree geografiche esaminate, sembra quindi di poter affermare:

- si conferma la forte pressione migratoria proveniente dai paesi dell'Europa centro-orientale, testimoniata oltre che dall'elevata consistenza della comunità di immigrati già presenti in Italia, anche dalla vitalità dei flussi migratori provenienti da quest'area, per ognuna delle tipologie qui esaminate; tuttavia l'immigrazione dall'Europa centro orientale, accanto ad un nucleo stabile, continua ad alimentare una particolare area dell'immigrazione, abbastanza instabile, caratterizzata da brevi presenze, ma ripetute (ingressi per turismo), che potrebbero trasformarsi in presenze irregolari;
- sembrano in una certa misura minori alle aspettative i flussi migratori provenienti dal continente africano, se rapportati alla consistenza di tale comunità nel nostro paese; tuttavia nella generale tendenza all'aumento dei motivi di famiglia spicca il caso dell'Africa settentrionale. Si tratta dunque di una immigrazione ormai "matura" che va verso la definitiva stabilizzazione sul nostro territorio;
- mostrano infine una certa vitalità gli ingressi provenienti dall'America Latina, soprattutto legati a ricongiungimenti familiari, mentre anche in questo caso dovrebbe essere approfondito il significato del rilevante numero di ingressi per turismo.
- da segnalare infine l'eccezionale aumento delle concessioni di permessi per asilo politico nel 1998, tanto che insieme ai motivi di famiglia spiega l'aumento che si è verificato rispetto all'anno precedente del numero di permessi concessi.

Nei prospetti 15 e 16 sono riportati i dati relativi ai flussi di ingresso dell'anno 1999 aggiornati al 31 ottobre e distinti per il motivo di soggiorno e per la nazionalità.

Le predette tabelle, sono state fornite dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza; si deve far presente che il confronto con i dati contenuti nelle tabelle dei flussi 1997 e 1998 (elaborate dall'ISTAT), deve tenere conto del gap temporale esistente tra le due elaborazioni.

Al riguardo giova rilevare che già nella Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarità, presentata al Parlamento il 26 maggio 1998, era stato evidenziato il fenomeno, dovuto, in particolare, al fatto che le valutazioni fornite dal Ministero dell'Interno relative, in quello specifico caso, ai permessi di soggiorno, si prestano ad un duplice inconveniente: 1) comprendono anche un certo numero di documenti scaduti e non ancora cancellati; 2) escludono un certo numero di permessi validi ma non ancora registrati.

Per quanto concerne i dati relativi ai flussi va rilevato che gli stessi sono ancora in continuo movimento e, pertanto, provvisori in considerazione del lasso di tempo che intercorre tra il rilascio del permesso di soggiorno e la sua effettiva registrazione nell'archivio.

Premesso quanto sopra ed al fine di procedere ad una corretta lettura dei prospetti relativi ai flussi di ingresso dell'anno 1999, appare opportuno un raffronto con le tabelle relative ai flussi degli anni 1997 e 1998, aventi la medesima fonte (Ministero Interno, Dipartimento P.S.) e riportati nei prospetti 11, 12, 13 e 14.

E' immediato così verificare che per il 1999 gli stranieri provenienti dall'Europa centro-orientale rappresentano una componente numerosa.

Viene così confermato il flusso in ascesa dei cittadini provenienti dall'Albania (38.751) e dalla Romania (23.659), nonché dalla Polonia (10.688).

Tra le aree a forte pressione migratoria si confermano l'Asia (in particolare l'Iraq con 1.095 ingressi, cui vanno aggiunti altri 2.752 ingressi di iracheni di origine curda) e l'America centro-meridionale: Perù (5.162), Brasile (5.053), Colombia (3.205) e Cuba (3.198).

Dal continente africano sono stati conteggiati 26.225 ingressi dal Marocco, 5.768 dalla Tunisia e 3.063 dall'Algeria.

Su un totale di 323.465 permessi di soggiorno rilasciati (i dati sono riferiti al 31 ottobre 1999) 136.139 lo sono stati per motivi di lavoro subordinato, 56.362 per motivi di famiglia e 32.361 per turismo.

Va, comunque, tenuto presente che nell'ambito delle suddette quote sono compresi i permessi di soggiorno rilasciati a seguito dell'accoglimento delle domande di

regolarizzazione, in particolare 109.007 per lavoro subordinato e 5.195 per ricongiungimento familiare.

Nell'ambito degli ingressi avvenuti per motivi di lavoro nel corso del 1999 occorre, al fine di avere una visione globale e nello stesso tempo analitica del fenomeno, tenere conto dei dati, forniti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in merito alle autorizzazioni al lavoro, pari a 1.406 unità (nel 1° semestre) rilasciate per ingressi particolari e quindi al di fuori delle quote fissate per quell'anno, con il D.P.C.M. datato 4 agosto 1999.

Tali ingressi sono consentiti, ai sensi dell'art.27, comma 1 del T.U., a talune particolari categorie di lavoro ivi dettagliatamente indicate (si tratta di dirigenti e personale specializzato, di lettori universitari, di professori universitari, di giornalisti corrispondenti, di collaboratori domestici, di sportivi professionisti...)

Come risulta dai prospetti, concernenti le autorizzazioni rilasciate nel 1° e 2° trimestre 1999, il flusso di ingresso si è mantenuto costante nel corso del 1° semestre dell'anno.

E' emersa una consistente prevalenza di autorizzazioni rilasciate per lo svolgimento di prestazioni oggetto di contratto di appalto (art.27 lettera i), seguite dalle autorizzazioni rilasciate ai lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese (lettera g) e alle persone che per motivi di formazione professionale, svolgano periodi temporanei di addestramento (lettera f).

Per quanto riguarda la provenienza dei lavoratori, si è notata una prevalenza di croati, un congruo numero di polacchi e rumeni ed una cospicua incidenza di indiani nel 2° trimestre.

PROSPETTO 11

**CITTADINI STRANIERI TITOLARI DI PERMESSO
DI SOGGIORNO RILASCIATO NEL 1997 (PRIMO RILASCIO)**

MOTIVO DEL SOGGIORNO	NUMERO
ATTESA ADOZIONE	2.060
PER AFFARI	3.747
ATTESA AFFIDAMENTO	595
ASILO POLITICO	218
RICHIESTA DI ASILO	914
ATTIVITA' SPORTIVA	62
COMMERCIO E/O ATTIVITA' LAVORATIVA AUTONOMA	2.722
ATTESA PERFEZ. LOVORO AUONOMO - PROFESSIONALE	224
PERMESSO SOGGIORNO - CONVENZ. DUBLINO 15/06/90	15
ATTESA EMIGRAZIONE	1
MOTIVI DI FAMIGLIA	34.132
MOTIVI GIUDIZIARI	1.011
INVITO	79
MOTIVI DI LAVORO (SUBORDINATO)	51.301
ATTESA PERFEZIONAMENTO PRATICA LAVORATIVA	754
ISCRIZIONE LISTE COLLOCAMENTO	11.409
LAVORO SUBORDINATO - IN ATTESA OCCUPAZIONE	11.706
PER MISSIONE	1.631
NULLA OSTA PROVVISORIO PER ALBANESI	9.573
MOTIVI RELIGIOSI	4.723
RESIDENZA ELETTIVA	3.912
DICHIARAZIONE DI PRESENZA ART. 4 COM. 1 L. 39/90	2
MOTIVI DI SALUTE	1.166
MOTIVI STRAORDINARI CON POSSIBILITA' DI LAVORO	2.166
MOTIVI STRAORDINARI	544
MOTIVI DI STUDIO	18.844
TIROCINIO	94
TURISMO	38.479
TOTALE	202.084

PROSPETTO 12

CITTADINI STRANIERI TITOLARI DI PERMESSO
DI SOGGIORNO RILASCIATO NEL 1997 (PRIMO RILASCIO)

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
ADEN	31	KAZAKISTAN	159
AFGHANISTAN	13	KENYA	244
ALBANIA	25.133	KIRGHIZISTAN	4
ALGERIA	3.126	KUWAIT	25
ANGOLA	162	LAOS	8
ANTIGUA	4	LESOTHO	9
APOLIDI	26	LETONIA	110
ARGENTINA	26	LIBANO	439
ARMENIA	1.346	LIBERIA	42
ARABIA SAUDITA	67	LIBIA	312
AUSTRIA	908	LIECHTENSTEIN	4
AUSTRALIA	1.322	LITUANIA	169
AUSTRIA	15	LUSSEMBURGO	25
BAHAMAS - ISOLE	1	MACEDONIA	1.520
BAHREIN	1.007	MADAGASCAR	198
BANGLADESH	9	MALAWI	24
BARBADOS	651	MALAYSIA	188
BELGIO	2	MALDIVE	1
BELIZE	91	MALI	47
BENIN	3	MALTA	78
BHUTAN	1.552	MAROCCO	13.720
BIELORUSSIA	41	MAURITANIA	84
BIRMANIA	178	MESSICO	895
BOLIVIA	1.795	MOLDAVIA	0
BOSNIA - ERZEGOVINA	1	PRINCIPATO DI MONACO	1
BOTSWANA	5.030	MONGOLIA	26
BRASILE	1.721	MOZAMBICO	54
BULGARIA	375	NAMIBIA	4
BURKINA FASO	90	NEPAL	51
BURUNDI			

Segue: PROSPETTO 12

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
REP. CENTRO AFRICANA	18	NICARAGUA	59
CAMBOGIA	9	NIGER	221
CAMERUN	264	NIGERIA	3.377
CANADA	586	NORVEGIA	304
CECA	2.337	NUOVA GUINEA - PAPUA	3
CIA D	6	NUOVA ZELANDA	128
CILE	422	OLANDA	900
CINA NAZIONALISTA - TAIWAN	147	OMAN	12
CINA POPOLARE	8.867	PAKISTAN	1.614
CIPRO	89	PALESTINA	16
COSTA D'AVORIO	775	PANAMA	74
COLOMBIA	2.439	PARAGUAY	77
COMORE ISOLE	1	PERU	3.216
CONGO	101	POLONIA	7.523
COREA DEL NORD	6	QATAR	4
COREA DEL SUD	1.112	REPUBBLICA ARABA UNITA - EGITTO	2.520
COSTARICA	123	ROMANIA	10.685
CAPO VERDE ISOLE	265	RUANDA	107
CROAZIA	2.930	RUSSIA	0
C.S.I.	5.876	SALOMONE	0
CUBA	2.310	EL SALVADOR	289
DOMINICA	31	SAMOA OCCIDENTALE	8
DOMINICANA	1.760	SANTA LUCIA	4
ECUADOR	899	SAN MARINO	37
ERITREA	427	SAO TOME' - ISOLE	2
ESTONIA	108	SENEGAL	3.249
ETIOPIA	768	SIERRA LEONE	61
FIGI - ISOLE	2	SINGAPORE	39
FILIPPINE	5.607	SIRIA	330
FINLANDIA	456	SIRIA - ETNIA CURDA	0
FRANCIA	3.912	SLOVACCA	1.746
GABON	16	SLOVENIA	585
GAMBIA	72	SOMALIA	1.165

Segue: PROSPETTO 12

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
GERMANIA	5.323	SPAGNA	2.330
GEORGIA	0	SRI LANKA	3.228
GHANA	1.652	SUD AFRICA	144
GIAMAICA	33	SUDAN	91
GIAPPONE	2.151	SURINAME	1
GIBILTERRA	191	SVEZIA	834
GIBUTI	12	SVIZZERA	1.179
GIORDANIA	366	SWAZILAND	2
GRECIA	4.198	TADJIKISTAN	2
GRENADA	3	TANZANIA	124
GUATEMALA	123	THAILANDIA	459
GUINEA	184	T O G O	113
GUINEA PORTOGHESE	4	TONGA - ISOLE	3
GUINEA EQUATORIALE	1	TRINIDAD - TOBAGO	10
GUYANA	4	EMIRATI ARABI UNITI	11
HAITI	30	TUNISIA	4.452
HONDURAS	83	TURCHIA	871
HONG KONG	39	TURCHIA - ETNIA CURDA	0
NAZIONALITA' IGNOTA	19	TURKMENISTAN	1
INDIA	3.600	UCRAINA	1.405
INDONESIA	240	UGANDA	66
INGHILTERRA	3.363	UNGHERIA	1.900
IRAN	980	U R S S	163
IRAN - ETNIA CURDA	0	URUGUAY	216
IRAQ	364	STATI UNITI D' AMERICA	8.619
IRAQ - ETNIA CURDA	0	UZBEKISTAN	415
ISOLE SEYCHELLES	76	VANUATU	0
ISLANDA	63	VENEZUELA	793
ISOLE MAURITIUS	851	VIETNAM	152
ISRAELE	455	ST. VINCENT - GRENADINE	0
JUGOSLAVIA ETNIA KOSOVARA	0	Z A I R E	446
JUGOSLAVIA	3.807	ZAMBIA	34
		ZIMBABWE	25
		TOTALE	202.084

PROSPETTO 13

CITTADINI STRANIERI TITOLARI DI PERMESSO
DI SOGGIORNO RILASCIATO NEL 1998 (PRIMO RILASCIO)

MOTIVO DEL SOGGIORNO	NUMERO
ATTESA ADOZIONE	2.799
PER AFFARI	4.203
ATTESA AFFIDAMENTO	1.086
ASILO POLITICO	518
RICHIESTA DI ASILO	4.143
ATTIVITA' SPORTIVA	561
COMMERCIO E/O ATTIVITA' LAVORATIVA AUTONOMA	4.027
ATTESA PERFEZ. LOVORO AUONOMO - PROFESSIONALE	0
PERMESSO SOGGIORNO - CONVENZ. DUBLINO 15/06/90	6.335
ATTESA EMIGRAZIONE	0
MOTIVI DI FAMIGLIA	58.328
MOTIVI GIUDIZIARI	850
INVITO	567
MOTIVI DI LAVORO (SUBORDINATO)	40.056
ATTESA PERFEZIONAMENTO PRATICA LAVORATIVA	674
ISCRIZIONE LISTE COLLOCAMENTO	1.679
LAVORO SUBORDINATO - IN ATTESA OCCUPAZIONE	6.632
PER MISSIONE	1.062
NULLA OSTA PROVVISORIO PER ALBANESI	19
MOTIVI RELIGIOSI	5.363
RESIDENZA ELETTIVA	4.208
DICHIARAZIONE DI PRESENZA ART. 4 COM. 1 L. 39/90	239
MOTIVI DI SALUTE	2.096
RILASCIO FOGLIO SOGG.NO ART. 16 L. 6/3/98 N. 40	66
MOTIVI STRAORDINARI CON POSSIBILITA' DI LAVORO	1.701
MOTIVI STRAORDINARI	1.862
MOTIVI DI STUDIO	17.308
TIROCINIO	286
TURISMO	36.843
TOTALE	203.611

PROSPETTO 14

CITTADINI STRANIERI TITOLARI DI PERMESSO
DI SOGGIORNO RILASCIATO NEL 1998 (PRIMO RILASCIO)

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
ADEN	48	KAZAKISTAN	285
AFGHANISTAN	56	KENYA	259
ALBANIA	18.235	KIRGHIZISTAN	22
ALGERIA	1.432	KUWAIT	24
ANGOLA	145	LAOS	7
ANTIGUA	2	LESOTHO	5
APOLIDI	16	LETONIA	149
ARGENTINA	1.274	LIBANO	447
ARMENIA	37	LIBERIA	26
ARABIA SAUDITA	72	LIBIA	389
AUSTRALIA	961	LIECHTENSTEIN	2
AUSTRIA	1.350	LITUANIA	270
AZERBAIGIAN	10	LUSSEMBURGO	26
BAHAMAS - ISOLE	5	MACEDONIA	3.194
BAHREIN	7	MADAGASCAR	211
BANGLADESH	1.197	MALAWI	16
BARBADOS	4	MALAYSIA	290
BELGIO	626	MALDIVE	9
BELIZE	1	MALI	41
BENIN	71	MALTA	137
BHUTAN	8	MAROCCO	13.174
BIELORUSSIA	3.010	MAURITANIA	41
BIRMANIA	44	MESSICO	969
BOLIVIA	205	MOLDAVIA	149
BOSNIA - ERZEGOVINA	1.719	PRINCIPATO DI MONACO	1
BOTSWANA	1	MONGOLIA	12
BRASILE	4.988	MOZAMBICO	64
BULGARIA	1.870	NAMIBIA	1
BURKINA FASO	180	NEPAL	92

Segue: PROSPETTO 14

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
BURUNDI	96	NICARAGUA	71
REP. CENTRO AFRICANA	10	NIGER	129
CAMBOGIA	18	NIGERIA	1.345
CAMERUN	297	NORVEGIA	218
CANADA	812	NUOVA GUINEA - PAPUA	6
CECA	2.349	NUOVA ZELANDA	100
CIAD	13	OLANDA	858
CILE	468	OMAN	12
CINA NAZIONALISTA - TAIWAN	115	PAKISTAN	1.296
CINA POPOLARE	6.674	PALESTINA	70
CIPRO	63	PANAMA	71
COSTA D'AVORIO	570	PARAGUAY	62
COLOMBIA	2.495	PERU	2.900
COMORE ISOLE	2	POLONIA	8.908
CONGO	224	PORTOGALLO	719
COREA DEL NORD	8	QATAR	5
COREA DEL SUD	646	REPUBBLICA ARABA UNITA - EGITTO	2.040
COSTARICA	92	ROMANIA	11.241
CAPO VERDE ISOLE	210	RUANDA	123
CROAZIA	2.990	RUSSIA	1.490
C.S.I.	4.503	SALOMONE	2
CUBA	2.860	EL SALVADOR	219
DANIMARCA	358	SAMOA OCCIDENTALE	16
DOMINICA	25	SANTA LUCIA	5
DOMINICANA	1.224	SAN MARINO	18
ECUADOR	971	SAO TOME' - ISOLE	7
ERITREA	422	SENEGAL	1.481
ESTONIA	162	SIERRA LEONE	177
ETIOPIA	742	SINGAPORE	74
FIGI - ISOLE	7	SIRIA	330
FILIPPINE	5.260	SIRIA - ETNIA CURDA	3
FINLANDIA	473	SLOVACCA	2.327
FRANCIA	3.690	SLOVENIA	572
GABON	19	SOMALIA	1.706

Segue: PROSPETTO 16

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
GAMBIA	20	SPAGNA	2.519
GEORGIA	37	SRI LANKA	3.756
GERMANIA	5.007	SUD AFRICA	188
GHANA	1.026	SUDAN	88
GIAMAICA	26	SURINAME	1
GIAPPONE	1.956	SVEZIA	760
GIBILTERRA	148	SVIZZERA	1.097
GIBUTI	7	SWAZILAND	2
GIORDANIA	363	TADJIKISTAN	2
GRECIA	3.546	TANZANIA	117
GRENADA	3	THAILANDIA	494
GUATEMALA	141	T O G O	81
GUINEA	138	TONGA - ISOLE	3
GUINEA PORTOGHESE	1	TRINIDAD - TOBAGO	20
GUINEA EQUATORIALE	1	EMIRATI ARABI UNITI	2
GUYANA	4	TUNISIA	3.782
HAITI	51	TURCHIA	2.048
HONDURAS	44	TURCHIA - ETNIA CURDA	1.040
HONG KONG	28	TURKMENISTAN	1
NAZIONALITA' IGNOTA	11	UCRAINA	2.934
INDIA	4.059	UGANDA	77
INDONESIA	233	UNGHERIA	2.022
INGHILTERRA	3.135	U R S S	80
I R A N	968	URUGUAY	209
IRAN - ETNIA CURDA	22	STATI UNITI D' AMERICA	8.849
I R A Q	2.353	UZBEKISTAN	500
IRAQ - ETNIA CURDA	2.358	VANUATU	1
IRLANDA	447	VENEZUELA	874
ISOLE SEYCHELLES	58	VIETNAM	136
ISLANDA	56	ST. VINCENT - GRENADINE	1
ISOLE MAURITIUS	673	Z A I R E	293
ISRAELE	351	ZAMBIA	33
JUGOSLAVIA ETNIA KOSOVARA	841	ZIMBABWE	28
JUGOSLAVIA	8.138	TOTALE	203.611

PROSPETTO 15

**CITTADINI STRANIERI TITOLARI DI PERMESSO
DI SOGGIORNO RILASCIATO NEL 1999 (PRIMO RILASCIO)
DATO AGGIORNATO ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE**

MOTIVO DEL SOGGIORNO	NUMERO
ATTESA ADOZIONE	2.863
PER AFFARI	3.215
ATTESA AFFIDAMENTO	1.891
ASILO POLITICO	148
RICHIESTA DI ASILO	2.458
ATTIVITA' SPORTIVA	870
COMMERCIO E/O ATTIVITA' LAVORATIVA AUTONOMA	14.742
ATTESA PERFEZ. LAVORO AUTONOMO - PROFESSIONALE	0
PERMESSO SOGGIORNO - CONVENZ. DUBLINO 15/06/90	13.230
ATTESA EMIGRAZIONE	0
MOTIVI DI FAMIGLIA	56.362
MOTIVI GIUDIZIARI	511
INVITO	452
MOTIVI DI LAVORO (SUBORDINATO)	136.139
ATTESA PERFEZIONAMENTO PRATICA LAVORATIVA	581
ISCRIZIONE LISTE COLLOCAMENTO	1.431
LAVORO SUBORDINATO - IN ATTESA OCCUPAZIONE	7.259
PER MISSIONE	937
NULLA OSTA PROVVISORIO PER ALBANESI	2
PROTEZIONE TEMPORANEA D.P.C.M. DEL 12/5/1999	17.918
MOTIVI RELIGIOSI	4.316
RESIDENZA ELETTIVA	3.936
DICHIARAZIONE DI PRESENZA ART. 4 COM. 1 L. 39/90	161
MOTIVI DI SALUTE	2.401
RILASCIO FOGLIO SOGG.NO ART. 16 L. 6/3/98 N. 40	157
MOTIVI STRAORDINARI CON POSSIBILITA' DI LAVORO	502
MOTIVI STRAORDINARI	405
MOTIVI DI STUDIO	17.959
TIROCINIO	258
TURISMO	32.361
TOTALE	323.465

PROSPETTO 16

CITTADINI STRANIERI TITOLARI DI PERMESSO
DI SOGGIORNO RILASCIATO NEL 1999 (PRIMO RILASCIO)
DATO AGGIORNATO ALLA DATA DEL 31/10/1999

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
ADEN	37	KENYA	337
AFGHANISTAN	255	KIRGHIZISTAN	19
ALBANIA	30.751	KIRIBATI	1
ALGERIA	3.063	KUWAIT	15
ANGOLA	168	LAOS	1
ANTIGUA	1	LESOTHO	4
APOLIDI	25	LETONIA	139
ARGENTINA	1.250	LIBANO	393
ARMENIA	65	LIBERIA	27
ARABIA SAUDITA	40	LIBIA	312
AUSTRIA	873	LIECHTENSTEIN	1
AUSTRIA	1.211	LITUANIA	186
AZERBAIGIAN	31	LUSSEMBURGO	20
BAHAMAS - ISOLE	3	MACAO	1
BANGLADESI	2.971	MACEDONIA	6.259
BARBADOS	2	MADAGASCAR	173
BELGIO	629	MALAWI	22
BELIZE	1	MALAYSIA	132
BENIN	128	MALDIVE	5
BHUTAN	1	MALI	61
BIELORUSSIA	2.296	MALTA	110
BIRMANIA	40	MAROCCO	26.225
BOLIVIA	309	MAURITANIA	95
BOSNIA - ERZEGOVINA	3.375	MESSICO	905
BOTSWANA	2	MOI DAVIA	941
BRASILE	5.053	PRINCIPATO DI MONACO	3
BULGARIA	2.304	MONGOLIA	18
BURKINA FASO	395	MOZAMBICO	83
BURUNDI	76	NAMIBIA	11
REP. CENTRO AFRICANA	9	NEPAL	50

Segue: PROSPETTO 16

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
CAMBOGIA	11	NICARAGUA	89
CAMERUN	851	NIGER	249
CANADA	509	NIGERIA	4.018
CECA	3.821	NORVEGIA	212
CIAD	11	NUOVA GUINEA - PAPUA	7
CILE	450	NUOVA ZELANDA	97
CINA NAZIONALISTA - TAIWAN	141	OLANDA	835
CINA POPOLARE	11.494	OMAN	4
CIPRO	61	PAKISTAN	2.967
COSTA D'AVORIO	972	PALESTINA	53
COLOMBIA	3.205	PANAMA	96
COMORE ISOLE	1	PARAGUAY	76
CONGO	381	PERU	5.162
COREA DEL NORD	9	POLONIA	10.688
COREA DEL SUD	710	PORTOGALLO	736
COSTARICA	113	QATAR	4
CAPO VERDE ISOLE	247	REPUBBLICA ARABA UNITA - EGITTO	5.930
CROAZIA	4.090	ROMANIA	23.659
C.S.I.	2.790	RUANDA	88
CUBA	3.198	RUSSIA	3.896
DANIMARCA	408	EL SALVADOR	416
DOMINICA	27	SAMOA OCCIDENTALE	4
DOMINICANA	2.046	SANTA LUCIA	2
ECUADOR	4.316	SAN MARINO	22
ERITREA	636	SAO TOME' - ISOLE	10
ESTONIA	159	SAINT CHRISTOPHER E NEVIS	1
ETIOPIA	991	SENEGAL	6.897
FIGI - ISOLE	7	SIERRA LEONE	178
FILIPPINE	5.639	SINGAPORE	55
FINLANDIA	374	SIRIA	398
FRANCIA	3.374	SLOVACCA	3.756
GABON	16	SLOVENIA	558
GAMBIA	67	SOMALIA	1.336

Segue: PROSPETTO 16

NAZIONALITA'	NUMERO	NAZIONALITA'	NUMERO
GERMANIA	4.865	SPAGNA	2.396
GEORGIA	121	SRI LANKA	4.171
GHANA	3.053	SUD AFRICA	192
GIAMAICA	36	SUDAN	97
GIAPPONE	2.086	SVEZIA	816
GIBILTERRA	207	SVIZZERA	996
GIBUTI	6	SWAZILAND	2
GIORDANIA	453	TADJIKISTAN	5
GRECIA	2.891	TANZANIA	121
GRENADA	2	THAILANDIA	500
GUATEMALA	94	T O G O	111
GUINEA	257	TONGA - ISOLE	2
GUINEA PORTOGHESE	4	TRINIDAD - TOBAGO	11
GUINEA EQUATORIALE	0	EMIRATI ARABI UNITI	18
GUYANA	2	TUNISIA	5.768
HAITI	30	TURCHIA	962
HONDURAS	94	TURCHIA - ETNIA CURDA	2.126
HONG KONG	19	TURKMEENISTAN	5
NAZIONALITA' IGNOTA	6	UCRAINA	4.021
INDIA	5.560	UGANDA	71
INDONESIA	215	UNGHERIA	2.181
INGHILTERRA	3.018	U R S S	19
I R A N	921	URUGUAY	181
IRAN - ETNIA CURDA	21	STATI UNITI D'AMERICA	8.114
I R A Q	1.095	UZBEKISTAN	335
IRAQ - ETNIA CURDA	2.752	VANUATU	0
ISOLE SEYCHELLES	50	VENEZUELA	833
ISLANDA	40	VIETNAM	186
ISOLE MAURITIUS	638	ST. VINCENT - GRENADINE	0
ISRAELE	413	Z A I R E	227
JUGOSLAVIA ETNIA KOSOVARA	23.246	ZAMBIA	24
JUGOSLAVIA	12.457	ZIMBABWE	35
KAZAKISTAN	187		
		TOTALE	323.466

Politica delle quote e Accordi di cooperazione bilaterale

Ai sensi dell'art.3, comma 4 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati e le competenti commissioni parlamentari, vengono definite annualmente, sulla base dei criteri indicati nel Documento Programmatico, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato (anche per esigenze di carattere stagionale) e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle eventuali misure di protezione temporanea.

Viene così data attuazione, attraverso i decreti-flussi, alla previsione legislativa che disciplina una programmazione degli ingressi degli immigrati extracomunitari, con la finalità di un inserimento lavorativo, attraverso la fissazione di quote.

Con tale programmazione si dovrà necessariamente tenere conto della natura composita dei flussi e dell'impossibilità della "*reconductio ad unum*" del motivo di ingresso: non è infatti possibile prevedere e programmare gli ingressi dei richiedenti asilo o di coloro che si trovano in situazioni che danno luogo a forme di protezione umanitaria temporanea; parimenti non rientrano nella programmazione per quote coloro che, una volta verificata la sussistenza dei requisiti richiesti, hanno diritto al ricongiungimento familiare.

Una corretta programmazione dei flussi migratori comporta, poi, una stretta collaborazione con i Paesi di origine delle emigrazioni e, in tal senso, viene prevista una intensificazione dell'azione di stimolo verso i predetti Paesi con la proposizione di pacchetti che comprendano, insieme a misure atte a scoraggiare l'immigrazione clandestina (Accordi di riammissione), programmi di aiuto allo sviluppo.

Viene così attuata una politica di rafforzamento del reticolo di Accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione, che viene perseguita in una strategia di negoziato globale, ponendo cioè tali intese in relazione con altre 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 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 maggiore cooperazione con i Paesi interessati.

L'obiettivo di disincentivare i flussi migratori viene perseguito attraverso specifiche iniziative volte a combattere le situazioni di povertà (servizi sociali di base, microimpresa, microcredito) ed a creare occupazione (interventi infrastrutturali, sviluppo della PMI) e capitale umano (formazione professionale).

Sono riportate di seguito le attività svolte dalle Istituzioni italiane nel settore con l'Albania, la Tunisia e il Marocco, Paesi con i quali già da tempo sono state gettate le basi per una corretta politica di gestione dei flussi.

Tuttavia va segnalato che sono in corso specifici contatti con le Autorità di altri Paesi al fine di avviare un proficuo dialogo in tal senso.

Per quel che concerne la cooperazione con 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.

Intensa è stata l'attività di valorizzazione di un primo schema di liste di lavoratori, sulla base di un Accordo italo-albanese sul lavoro stagionale, firmato il 18.11.1997.

Tale Accordo prevede la formazione, a cura delle Autorità albanesi, di liste di aspiranti lavoratori stagionali, contenenti alcuni dati ed in particolare i precedenti lavorativi, costituenti una priorità d'impiego.

Nell'aprile del 1998 sono pervenuti gli elenchi dei lavoratori stagionali albanesi, subito divulgati alle sedi periferiche del Ministero del Lavoro e nel maggio successivo sono state rese disponibili le liste dei nominativi dei lavoratori con precedenti lavorativi in Italia.

Al fine di consentire maggiori opportunità d'impiego le sedi periferiche del Ministero del Lavoro sono state autorizzate, nell'ambito delle previsioni del decreto-flussi 1998 (decreto interministeriale del 24.12.1997), ad applicare il disposto dell'art.22 del T.U. in materia di assunzioni a tempo indeterminato e determinato a favore degli iscritti nelle liste, nonché, per coloro che fossero in possesso dei requisiti per il diritto di precedenza, all'applicazione dell'art.24 del T.U. sul lavoro stagionale con procedura semplificata di trasmissione delle autorizzazioni al lavoro.

In favore dell'Albania è inoltre in corso di definizione, nell'ambito del Tavolo di lavoro pro Puglia, un progetto tra il Ministero del Lavoro e l'O.I.M. finalizzato a favorire ed assistere l'emigrazione regolare di lavoratori albanesi verso l'Italia.

Nell'ambito di tale progetto, l'O.I.M. fornirà un'attività di collaborazione mirata all'assistenza "in loco" per le operazioni che consentano una migliore identificazione della domanda di lavoro da parte albanese, mentre in Italia le iniziative per le rilevazioni delle opportunità di inserimento dei disoccupati albanesi già presenti in

Italia regolarmente saranno svolte dal Ministero del Lavoro con la consulenza dell'O.I.M..

Sotto il profilo della collaborazione tra le Autorità di polizia dei due Paesi la cooperazione, già avviata con i Protocolli del 17 settembre 1997 e dell'11 giugno 1998, è stata rafforzata con la firma a Roma, il 10 novembre 1998, del Protocollo d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Interno italiani e il Ministro dell'ordine pubblico albanese.

Il Protocollo prevede:

- un maggiore impulso per il progetto di consulenza, assistenza ed addestramento, finalizzato alla riorganizzazione delle Forze di polizia albanesi;
- un rafforzamento della Missione Italiana Interforze, nonché una sua estensione territoriale;
- la costituzione di un Ufficio di collegamento italiano a Tirana per il necessario raccordo informativo;
- la promozione di analisi e di investigazioni coordinate riguardanti i traffici criminali ed in particolare il fenomeno dei flussi migratori clandestini.¹

Sulla base delle intese sottoscritte e della cooperazione instauratasi, sono stati conseguiti molteplici risultati concreti:

per quanto riguarda il controllo del territorio albanese, sono state completate le sale operative e la rete di comunicazioni radio presso i locali posti di polizia, sono stati attivati servizi di controllo del territorio attraverso l'impiego di autopattuglie, con autovetture cedute dal Ministero dell'Interno, e sono stati ricostituiti e addestrati i Reparti di Pronto Intervento di Tirana e Valona per i servizi di ordine pubblico e di prevenzione del crimine.

E' stata, inoltre, aperta una seconda sede consolare italiana a Valona, rispondendo, così, ad una esigenza vivamente sentita dalla popolazione locale, in particolare per quanto riguarda la concessione dei visti per l'ingresso in Italia

A fronte della intensa attività di collaborazione avviata, l'immigrazione clandestina proveniente dai territori dell'Albania ha segnato un andamento discontinuo evidenziando comunque di avere esaurito gli elementi di spinta che ne avevano contrassegnato l'andamento durante gli anni precedenti e assumendo connotazioni del tutto fisiologiche soprattutto in relazione alla contiguità geografica ed ai particolari rapporti di collaborazione ed amicizia esistenti tra i due Paesi.

¹ Dopo la stesura della presente relazione la cooperazione con l'Albania è stata ulteriormente rafforzata con la firma del Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministero dell'Ordine Pubblico della Repubblica di Albania concernente la consulenza e l'assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle forze di Polizia albanesi ed allo sviluppo della collaborazione tra i due Paesi nella lotta alla criminalità (Roma 10 gennaio 2000).

Nell'ambito della politica di contenimento dei flussi, particolare rilievo assume la conclusione dello "Scambio di Note" tra i Governi di Italia e Tunisia, firmato a Roma il 6 agosto 1998, in occasione della grande "Commissione mista italo-tunisina". Esso costituisce difatti 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.

E' stato altresì assunto l'impegno di fornire alle Forze di polizia tunisine, come richiesto da quelle Autorità, mezzi ed equipaggiamenti per il controllo delle coste, che si è tradotto in un apposito decreto interministeriale (Interno-Tesoro) in data 20 agosto u.s., con il quale sono stati forniti mezzi per un totale di £ 418.772.896.

Sulla base dell'art.1 del decreto legislativo 19.10.1998, n.380, che prevede disposizioni correttive al T.U. sull'immigrazione e recependo quanto concordato in occasione dell'incontro della Commissione Mista, è stata stabilita la cessione a titolo gratuito alle Forze di polizia tunisine di mezzi tecnici e materiali vari per un valore complessivo di circa 15 miliardi.

Tale disposizione concretizza le iniziative volte a contrastare con maggiore vigore l'immigrazione clandestina, attraverso un programma di sostegno tecnologico e logistico a favore della repubblica tunisina.

In tale ottica, sarà adottato un decreto interministeriale con il quale viene prevista la cessione a titolo gratuito alle Forze di polizia tunisine di mezzi (motovedette, fuoristrada e ricambi...) per un ammontare di 15 miliardi di lire.

A seguito delle cennate iniziative si è potuta riscontrare una rivitalizzazione dei rapporti con quelle Autorità che ha consentito alle Forze di polizia dei due Paesi di cooperare proficuamente per il rimpatrio dei cittadini tunisini giunti clandestinamente in Italia negli ultimi mesi.

Parimenti, la collaborazione instaurata con le Autorità consolari tunisine nell'attività di identificazione degli stranieri destinatari di misure di rimpatrio, finalizzata al rilascio dei necessari documenti di viaggio, può certamente ritenersi soddisfacente.

Va, altresì, rilevato che i flussi di immigrazione illegale provenienti dalla Tunisia hanno fatto registrare un sensibile ridimensionamento.

Significativo al riguardo il dato concernente gli sbarchi di clandestini in Sicilia: a fronte dei 3.413 stranieri, di nazionalità prevalentemente tunisina e marocchina, ivi giunti in soli 3 mesi (nel periodo luglio-settembre 1998) 2.072 sono stati i clandestini sbarcati sugli stessi litorali siciliani nei dodici mesi successivi (ottobre 1998-settembre 1999).

Sotto il profilo della collaborazione in materia di lavoro stagionale sono ancora in corso i negoziati volti alla definizione di uno specifico Accordo bilaterale.

Nel contempo sono state avviate alcune iniziative volte a favorire l'inserimento dei lavoratori tunisini nel mercato del lavoro italiano.

In particolare l'Ambasciata tunisina, su sollecitazione italiana, ha predisposto un elenco relativo alle professionalità e alle esperienze maggiormente ricorrenti, segnalando anche le relative quantificazioni, allo scopo di fornire alle Associazioni datoriali interessate una sintesi delle disponibilità di impiego in Italia per i lavoratori tunisini. Tale prospetto è stato diffuso tra le Associazioni datoriali.

Per quanto concerne la cooperazione con il **Marocco**, il 18 giugno 1999 con la firma del Protocollo applicativo ha avuto termine un defaticante e complesso negoziato con le autorità marocchine, come dimostra il lungo lasso di tempo trascorso tra la firma dell'Accordo vero e proprio, avvenuta il 27 luglio 1998 e la sottoscrizione del predetto protocollo, necessario per dare attuazione all'Accordo stesso.

Al fine di pervenire alla conclusione dell'intesa, da parte italiana è stato inoltre assunto l'impegno di fornire alle Autorità marocchine, che ne hanno fatto esplicita richiesta, mezzi, strumenti ed equipaggiamento che favoriscano quelle Forze di polizia nell'attività di contrasto all'immigrazione clandestina verso l'Italia.

Tuttavia la prevista cessione a titolo gratuito, per un valore complessivo di 10 miliardi nel biennio 1999-2000, a favore delle Autorità di polizia marocchina, non è stata ancora definita nei dettagli, anche in considerazione del fatto che lo Stato maghrebino è in piena fase di transizione a seguito dell'intervenuta successione del Re Mohammed VI al defunto Re Hassan II e del radicale mutamento della compagine governativa con l'allontanamento del Ministro dell'Interno Basri che aveva ricoperto tale incarico per numerosi anni.

Nel frattempo le autorità diplomatico-consolari marocchine hanno assicurato la propria disponibilità a collaborare nell'attività di identificazione -propedeutica al rilascio dei necessari documenti di viaggio- dei propri connazionali destinatari di misure di respingimento o di espulsione.

Tale impegno si è tradotto, durante la cd. emergenza sbarchi dell'estate 1998, nell'emissione, nel volgere di pochi giorni, di circa 450 "lasciapassare" che hanno consentito l'immediato rimpatrio di altrettanti cittadini marocchini giunti clandestinamente sulle coste siciliane.

Decreto-flussi 2000

La programmazione degli ingressi di stranieri per motivi di lavoro, relativamente all'anno 2000 è stata definita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, datato 8 febbraio 2000.

Il decreto prevede la fissazione, per l'anno 2000, di una quota totale massima di ingressi per motivi di lavoro, eccettuati i ricongiungimenti familiari e gli ingressi al seguito, pari a 63.000 persone provenienti da Paesi extracomunitari.

Nell'ambito di tale quota e sulla base delle stime sul fabbisogno lavorativo², vengono previsti 28.000 ingressi con chiamata nominativa per lavoratori subordinati (a tempo indeterminato, determinato e a carattere stagionale) e 2.000 ingressi per lavoratori autonomi (per un totale massimo di 30.000 unità).

In attuazione del disposto di cui all'art.21, comma 1 del T.U. e dei principi contenuti nel documento programmatico, vengono poi previsti, nell'ambito della quota totale massima, posti privilegiati per i Paesi extracomunitari con i quali sono stati sottoscritti o sono in corso di definizione Accordi o intese in materia di cooperazione migratoria.

La quota prevista (in totale 18.000) per gli stranieri provenienti dai suddetti Paesi privilegiati è ripartita tra albanesi (6.000), tunisini (3.000), marocchini (3.000) e altri Paesi che sottoscrivano gli Accordi o le intese "de quo" (9.000).

Con il decreto-flussi 2.000 viene data attuazione, per la prima volta dall'entrata in vigore della nuova normativa sull'immigrazione, al disposto dell'art.23 del T.U.: viene difatti prevista, ferma restando la quota totale massima, una quota pari a 15.000 ingressi per gli stranieri assistiti da sponsorizzazioni da parte di privati o enti autorizzati.

Qualora poi non fossero esauriti i posti disponibili, è prevista la determinazione di una quota residua da effettuarsi sulla base delle domande presentate dai cittadini "sponsorizzanti", che dovranno essere formulate entro e non oltre i 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Tale quota residua potrà essere utilizzata dagli stranieri residenti all'estero che intendano venire in Italia per la ricerca di un lavoro, e che si siano preventivamente iscritti, ai sensi dell'art.23, comma 4 del T.U., in apposite liste tenute, in base a previe intese bilaterali, dalle Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane.

² Il Ministero del Lavoro ha quantificato il fabbisogno lavorativo in 58.700 unità, di cui 29.000 afferiscono al lavoro stagionale; il Ministero dell'Industria ha stimato in 2.000 unità il fabbisogno per il lavoro autonomo.

Infine è prevista una cd. clausola di salvaguardia, attraverso cui, trascorsi 140 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, potrà essere adottata una direttiva del Presidente del Consiglio con la quale, sulla base dell'andamento delle richieste di lavoro e dell'applicazione del decreto, potranno essere riderminate, fermo restando il tetto massimo, le ripartizioni numeriche stabilite.

La regolarizzazione

Come anticipato nell'introduzione, le procedure per la regolarizzazione di coloro che, entro il 15 dicembre 1998, hanno presentato la relativa domanda o hanno ottenuto una prenotazione per la presentazione della stessa sono in corso: al 28 dicembre 1999 risultavano presentate 250.559 domande di cui sono state accolte 140.280, respinte 12.045 e pendenti 98.234.

Dalle tabelle allegate che illustrano in dettaglio la situazione delle domande di regolarizzazione, distinte per regione e provincia e per motivo, emerge che le principali nazionalità di coloro che hanno chiesto la regolarizzazione sono le seguenti:

REGOLARIZZAZIONE EX D.P.C.M. 16/10/98
PROSPETTO RIEPILOGATIVO NAZIONALITA' PREVALENTI
DELLE DOMANDE PRESENTATE E DEI PERMESSI
DI SOGGIORNO RILASCIATI ALLA DATA DEL 28/12/1999

NAZIONALITA'	DOMANDE PRESENTATE	PERMESSI RILASCIATI
ALBANIA	48.622	31.198
BANGLADESH	7.967	2.646
CINA POPOLARE	19.236	9.756
EGITTO	10.866	4.926
MAROCCO	28.978	17.578
NIGERIA	10.579	4.012
PAKISTAN	7.957	2.570
ROMANIA	26.764	15.140
SENEGAL	11.827	7.400
TUNISIA	7.760	4.019
ALTRE	70.003	41.035
TOTALE	250.559	140.280

Va sottolineato, come già in precedenza segnalato, che i permessi rilasciati nel 1999 per regolarizzazione sono stati considerati nella tabella relativa ai flussi 1999 (vedere pag. 39).

Non si tratta evidentemente di nuovi ingressi ma del primo rilascio di un permesso di soggiorno a stranieri già presenti in Italia.

ALLEGATO STATISTICO

Dati sulla regolarizzazione al 28.12.1999

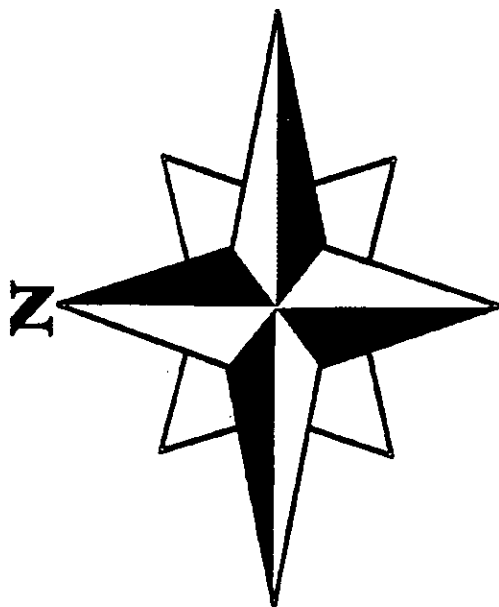
PAGINA BIANCA

REGOLARIZZAZIONE EX D.P.C.M. 16/10/98
 PROSPETTO RIEPILOGATIVO
 DELLE DOMANDE PRESENTATE E DEI PERMESSI
 DI SOGGIORNO RILASCIATI ALLA DATA DEL 28/12/1999

LAVORO	LAVORO AUTONOMO				
	PRES.	ACC.		RESP.	PEND.
	36.277	15.012		1.635	19.630
	LAVORO SUBORDINATO				
	PRES.	ACC.	ACC. A.O.	RESP.	PEND.
	205.575	114.903	4.008	10.199	76.465
	LAVORO STAGIONALE				
	PRES.	ACC.	ACC. A.O.	RESP.	PEND.
	1.239	918	24	43	254
	LAVORO ATIPICO				
	PRES.	ACC.	ACC. A.O.	RESP.	PEND.
	131	45	2	2	82
RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE	RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE				
	PRES.	ACC.		RESP.	PEND.
	7.337	5.368		166	1.803
TOTALE	PRESENTATE	ACCOLTE	ACCOLTE ATT. OCC.	RESPINTE	PENDENTI
	250.559	136.246	4034	12045	98234

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL' INTERNO
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SERVIZIO IMMIGRAZIONE E POLIZIA DI FRONTIERA



REGOLARIZZAZIONE

Situazione domande prenotate e domande presentate distinte per

REGIONE E PROVINCIA

- LAVORO -

Periodo dal 2. 11. 1998 al 28. 12. 1999

MINISTERO DELL' INTERNO

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

SERVIZIO IMMIGRAZIONE E POLIZIA DI FRONTIERA

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend		
Abruzzo.....																	
Chieti	522	1	1		0	412	348	7		57							
L'Aquila	212	12	3	2	5	874	628	52	114	80							
Pescara	1046	166	156	1	9	884	398	68	69	349							
Teramo	1245	8	7		1	809	549	138	14	108							
Abruzzo	3025	187	169	3	15	2979	1923	265	197	594							

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend		
Basilicata																	
Matera	499					538	465	41	31	1					2	2	0
Potenza	84	2	2		0	283	237	13	10	23							
Basilicata	583	2	2		0	821	702	54	41	24					2	2	0

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend		
Calabria																	
Catanzaro	283	240	170	2	68	587	347	21	2	217							
Cosenza	1039	41	8		33	791	402	17	1	371							
Crotone	171					551	289	8	0	254							
Riggio Calabria	474	74	19		55	1267	885	19	4	359							
Vibo Valentia	45	18			18	235	125	4		106							
Calabria	2012	373	197	2	174	3431	2048	69	7	1307							

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico							
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	
Campania.....																					
Avellino	233	22	18	2	2	407	309	2	50	46											
Benevento	194	26	24	2	0	204	185	12	7	0											
Caserta	7102	1328	447	9	872	3899	2161	3	93	1640						2				2	
Napoli	14602	2165	577	57	1531	8349	4362		174	3813	52	32		20		2				1	
Salerno	2839	411	228		183	1443	1049	3	0	391	113	94		19						5	
Campania	24970	3952	1294	70	2588	14302	8066	22	324	5890	165	126		39		9				8	

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo					Lavoro Subordinato					Lavoro Stagionale					Lavoro Atipico				
		Pres	Acc	Resp	Pen		Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Emilia																					
Bologna	0	486	353	53	80		2719	2332		211	176										
Ferrara	408	32	25	4	3		340	254	22	34	30										
Forlì	684	2	2		0		497	378	43	64	12										
Modena	1862	18	18	0	0		1740	1158	34		548	4									
Parma	2322	595	197	16	382		1474	869	134	24	447										
Piacenza	900	13	7		6		707	561	9	7	130										
Ravenna	363	126	95	13	18		990	713	155	67	53	1	1	1		0	10	10			0
Reggio Emilia	2943	277	232		45		1767	1267	8	6	486										
Rimini	0	85	64	18	3		1023	721	65	91	140										
Emilia	9482	1634	993	104	537		11257	8753	470	504	2030	5	1		4		10	10			0

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico						
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Friuli Venezia																				
Gorizia	37	6	6		0	43	25	12	5	1										
Pordenone	649	32	19	1	12	532	285	16	18	213										
Trieste	215	36	32	2	2	194	152	6	27	9	1	1			0		2	2		0
Udine	418	33	20	12	1	782	523	22	135	102	16	16			0		3	3		0
Friuli Venezia	1319	107	77	15	15	1551	985	56	185	325	17	17			0		5	5		0

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo					Lavoro Subordinato					Lavoro Stagionale					Lavoro Atipico				
		Pres	Acc	Resp	Pen		Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Lazio																					
Frosinone	1424	50	32	17	1		1349	867	5	314	163										
Latina	2575	65	33		32		2117	1234	14	1	868						0				0
Rieti	240	4	3		1		253	223			30										
Roma	60561	9757	1436		832		32936	15202	60	0	17674	3	3			0	57				57
Viterbo	537	35	27		8		787	575	20	18	174										
Lazio	65337	9911	1531	17	8363		37442	1810	99	333	18909	3	3		0		57				57

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico							
		Pres	Acc	Resp	Pan	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	
Liguria.....																					
Genova	4297	1386	611	13	760	2516	1722	14	13	767						1					
Imperia	727	81	35	1	45	621	384	37	19	181											
La Spezia	704	129	65	27	37	536	342	18	88	88											
Savona	832	10	10		0	827	531	27	97	172											
Liguria	6560	1606	721	43	842	4500	2979	96	217	1208						1				1	

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico							
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	
Lombardia																					
Bergamo	6834	828	552	0	276	3130	2239	19	134	738	705	523	23	159	3	3	0	0	0	0	0
Brescia	13783	1994	970	396	628	8716	4887	8	2215	1606	4				7		1	6			
Como	45	19	5		14	1225	606	167		452											
Cremona	0	27	23		4	775	671	12	1	91											
Lecco	800	23	22		1	653	554		27	72											
Lodi	940	12	7		5	746	218	6	79	443											
Mantova	801	22	12		10	1145	992	86	50	17											
Milano	61000	2792	500		2292	35888	11626	114	357	23791											
Pavia	2156	95	62	6	27	1737	1466	34	54	183					25	21	1	3			
Sondrio	0	5	5		0	237	186	7		44	3										
Varese	2988	19	14		5	2395	1211	23	183	978											
Lombardia	89347	5836	2172	402	3262	56047	24656	476	3100	28415	712	523	23	166	33	24	2	9			

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico						
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Molise																				
Campobasso	215	2	1		1	204	157		12	35										
Isernia	0	7	7	0	0	99	31	35	20	13										
Molise	215	9	8	0	1	303	186	35	32	48										

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo					Lavoro Subordinato					Lavoro Stagionale					Lavoro Atipico				
		Pres	Acc	Resp	Pen		Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Piemonte																					
Alessandria	1191	29	27		2	1165	666	41	99	359							1				0
Asti	1432	25	6	1	18	1059	604	8	25	422											
Biella	685	17	15	0	2	441	310	54	24	53											
Cuneo	2242	72	38		34	1765	1316	38		411											
Novara	1108	50	20		30	757	504	25	8	220											
Torino	15930	1113	276	30	807	8848	4867	29	743	3209											
Verbania Cusio	414	10	2		8	374	135	29	49	161							3	3			0
Vercelli	175	41	30	2	9	566	411	43	68	14											
Piemonte	23177	1357	414	33	910	14975	8813	267	1016	4879							3	3			0

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico						
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Puglia																				
Bari	3748	49	43		6	3694	3142	74	36	442										
Brindisi	404	10	7		3	469	197	4	232	36										
Foggia	2924	59	9		50	2299	523	9		1767										
Lecce	1611	295	243	24	28	982	898	1	31	52										
Taranto	309	54	31		23	693	418	15	27	233										
Puglia	8996	467	333	24	110	8137	5178	103	326	2530										

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico							
		Pres	Acc	Resp	Pan	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	
Sardegna.....																					
Cagliari	2266	1089	731		358	672	337	55		280											
Nuoro	130	41	26		15	85	75		10	0											
Oristano	3	16	2	5	9	44	12	5	11	16											
Sassari	626	182	113		69	363	185	5	6	167											
Sardegna	3025	1328	872	5	451	1164	609	65	27	463											

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo					Lavoro Subordinato					Lavoro Stagionale					Lavoro Atipico				
		Pres	Acc	Resp	Pen		Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Sicilia																					
Agrigento	473	129	103	13	13		343	197	2	117	27										
Caltanissetta	199	114	99		15		74	63	1		10										
Catania	1635	263	208	31	24		1844	814	40	220	770	19	9		10		6	1	2		
Enna	40	3	3		0		62	53	4	5	0	1	1		0						
Messina	1264	151	108	32	11		1017	871	4	112	30	104	99		4	1					
Palermo	2887	1084	924	37	123		1569	1282	23	19	243										
Ragusa	2755						2082	800	303	91	886										
Siracusa	311	6	2	2	2		240	176	6	23	35	37	17		16						
Trapani	369	16	9		11		454	294	1		159										
Sicilia	9933	1766	1452	115	199		7685	4550	386	587	2162	161	126		11	1	1	2			3

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo					Lavoro Subordinato					Lavoro Stagionale					Lavoro Atipico				
		Pres	Acc	Resp	Pen		Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Toscana																					
Arezzo	2302	194	70	7	117	1286	827	113	14	326											
Firenze	10459	1603	1170	15	418	6216	5126	203	32	855											
Grosseto	954	182	91	37	54	507	241	35	115	116											
Livorno	1185	330	314	3	13	514	456	24	20	14	24	24	24	0							
Lucca	512	352	234	84	34	916	545	226	72	73	1	1	1	0							
Massa Carrara	216	144	68	43	33	390	224	13	86	67							0				0
Pisa	2379	763	653	90	20	1411	868	445	57	41						1					1
Pistoia	1519	112	106	1	5	1283	1071	23	114	73											
Prato	5851	400	271	37	92	3460	3108	2	99	251											
Siena	974	93	11	19	63	878	450	57	118	253											
Toscana	26351	4173	2988	336	849	16855	12916	1141	727	2071	25	1	21	18							1

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo					Lavoro Subordinato					Lavoro Stagionale					Lavoro Atipico				
		Pres	Acc	Resp	Pen		Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Trentino Alto																					
Bolzano	10	8	3			5	651	317	2	7	325	45	45				0	0	0		0
Trento	991	3	1	1	1	1	963	197	97	595	74										
Trentino Alto	1001	11	4	1	6	6	1614	514	99	602	399	45	45			0	0	0			0

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend		
Umbria																	
Perugia	3163	76	39		37	2436	1656	45	7	726							
Terni	908	53	21	8	24	683	392	13	88	190							
Umbria	4071	129	60	8	61	3119	2050	58	95	916							

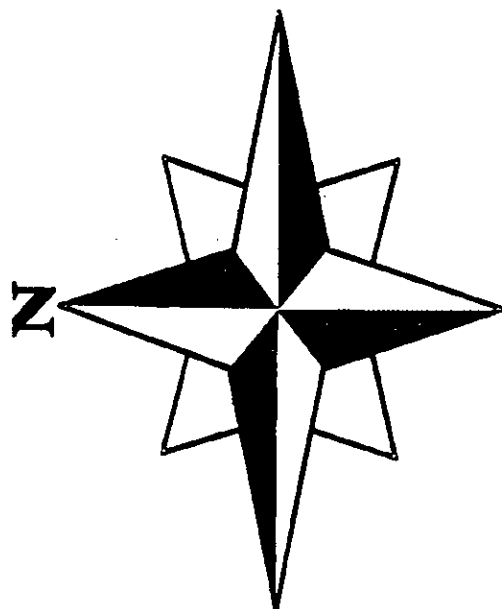
Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pros	Acc	Acc. A.O.	Resp Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp Pend
Valle d'Aosta																	
Aosta	269	11	3	5	3	227	98	38	47	44	3	3	0				
Valle d'Aosta	269	11	3	5	3	227	98	38	47	44	3	3	0				

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo					Lavoro Subordinato					Lavoro Stagionale					Lavoro Atipico				
		Pres	Acc	Resp	Pen		Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend
Veneto																					
Belluno	0	2	2		0		365	326	13	18	8										
Padova	3689	317	146	2	169		2528	1629	28	17	854	95	65			30					
Rovigo	944	64	59	1	4		645	455	29	11	161										
Treviso	6543	744	435	269	40		3777	3054		630	93						1				1
Venezia	2747	139	68	7	64		1536	878	4	63	590										
Verona	5756	1347	523	92	732		3355	1899	63	237	1156	5	5			0	1	1			0
Vicenza	5436	701	405	73	223		3349	2258	6	329	756										
Veneto	25115	3314	1638	444	1232		15554	10499	143	1294	3618	101	70			30	2	1			1

Provincia	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico						
		Pres	Acc	Resp	Pen	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc. A.O.	Resp	Pend					
		36277	15012	1635	19630	205575	114903	4008	10199	76465	1239	918	24	43	256	131	45	2	2	82

TERRITORIO NAZIONALE	308233
----------------------	--------

MINISTERO DELL' INTERNO
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SERVIZIO IMMIGRAZIONE E POLIZIA DI FRONTIERA



REGOLARIZZAZIONE

Situazione domande prenotate e domande presentate distinte per

NAZIONALITA'

- LAVORO -

Periodo dal 2. 11. 1998 al 28. 12. 1999

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

[illegible]

Nazionalità.	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc A.O.
Brasile	962	97	42	2	53	1447	948	21	45	433	4	4		1	1		0
Bulgaria	1292	101	40	1	60	1626	852	21	26	727	1			2	2		0
Burkina Faso	753	116	23	7	86	387	212		21	154	5	2					
Burundi	10					20	12	1	1	6							
Cambogia - Kampuchea	12	0	0		0	0	0			0							
Camerun	908	217	111	28	78	734	495	22	52	165				1			1
Canada	34	10	8		2	30	11		1	18							
Capo Verde	92	11	5		6	87	70	1		16							
Ceca	187	10	6	1	3	187	117	7	14	49	1						
Centro Africa	3	2	0		2	3	1			2							
Ciad	3	9	1		8	4	0			4							
Cile	100	25	13		12	107	70	1	5	31							
Cina Nazionalista	79	0	0		0	2	1			1							
Cina Popolare	19121	1709	572	17	1120	17137	8963	289	873	7012	17	9		1			13
Cina Popolare - Hong						2	2			0							
Cipro	1	1			1	2				2							
Colombia	1294	90	35	1	54	1263	788	21	47	407	2	2		1			1
Congo	277	107	36		71	192	84	4	14	90	0						
Corea del Nord						0				0							
Corea del Sud	66	44	10		34	88	36	1		51				3			0
Costa d'Avorio	1045	247	95	19	133	785	478	14	41	252	2	1		1			0

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Nazionalità.	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc A.O.
Costarica	7	4		1	3	17	8	3		6							
Croazia	644	72	22		50	570	318	9	65	178	1						
CSI	220	17	12		5	237	172	13	6	46	2	2				1	
Cuba	104	16	10		6	118	77	3	2	36						1	
Dominica	1	1			1	12	2			10							
Dominicana	463	22	9		13	529	400	6	8	115	2	1				1	
Ecuador	3476	385	239	1	145	5003	3353	61	34	1555	5	5				1	
Egitto	5836	1128	338	3	787	9662	4470	74	240	4878	24	17	2			8	
El Salvador	137	18	2		16	625	248	8	4	365							
Eritrea	212	59	22		37	451	190	2	1	258							
Estonia	40	3	3		0	32	26	2	1	3	1						
Etiopia	930	114	31		83	923	544	9	1	369	2	1					
Figi	4					3	1			2							
Filippine	1966	71	14		57	4563	2808	45	16	1694	2	1					
Gabon	9	4			4	6	4			2							
Gambia	111	52	21	3	28	255	56	1	18	180	1	1					
Georgia	13	2	1		1	16	11	0		5							
Ghana	6329	2847	1362	331	1154	2562	1392	29	409	732	23	17				1	
Giamaica	8	1	0		1	5	3		2	0							
Giappone	165	29	17	1	11	157	93	1	2	61							
Gibuti	1					3	3			0							

Nazionalità.	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	A.O.	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	A.O.	Acc	Resp	Pend
Giordania	148	34	17	1	16	219	147	7	9	56							
Guatemala	26	2	1		1	19	8			11							
Guinea	423	122	54	3	65	277	160	3	6	108	2	2					0
Guinea Bissau ex	2					0	0			0							
Guinea Equatoriale	2					0				0							
Guyana	3																
Haiti	8	2	2		0	6	3			3							
Honduras	29	7	1		6	46	25		1	20							
India	7173	573	190	7	376	4837	2529	47	156	2105	155	122		6	27		3
Indonesia	9					17	8			9							
Iran	143	38	27		11	165	97	6	3	59	1	1		1			0
Iraq	17	3	1		2	15	5	1		9	1	1					0
Islanda		0	0		0												
Israele	37	7	5		2	30	18		2	10							
Jugoslavia	3357	466	169	24	273	2299	1290	31	319	659	19	15		1	3		0
Jugoslavia K	17					11	8		1	2	0						
Kazakistan	34	3	2		1	49	29			24							
Kenya	142	23	7		16	130	71	1	3	55							
Kirghizistan	4					4	0			4							
Kuwait	1					1	1			0							
Lao						1				1							

Nazionalità.	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	A.O.	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	A.O.	Acc	Resp	Pend
Lettonia	19	2	2	0	0	28	17		1	10							
Libano	95	20	12	8	8	134	88	2	1	43							
Liberia	26	5	1	4	4	15	7	1		7							
Libia	35	6		1	5	44	11	2		31							0
Lituania	23	1	1	0	0	30	12	2	1	15							
Macao	17					0				0							
Macedonia	3051	159	35	3	121	2556	1393	60	412	691	6	4	2		0	2	2
Madagascar	22	4		4	4	24	10	0		14							
Malawi	1	1	1	0	0	1	1			0							
Malaysia	6					6	3			3							
Maldives		1		1	1	2				2							
Mali	81	28	7	1	20	62	30	4	6	22							
Malta	3					5	4			1							
Marocco	22469	3515	1751	284	1480	24769	14602	710	1560	7897	322	238	3	12	69	11	5
Mauritania	88	26	11	1	14	47	24		2	21							
Mauritius	362	39	27		12	535	285	4	21	225							
Messico	75	6	4		2	175	85	1	1	88							
Moldavia	1392	139	41	1	97	896	578	12	24	282	10	9					
Mongolia	1	1			1	8	1			7							
Mozambico	6					18	11			7						1	1
Nepal	10	2			2	31	14	1		16							

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

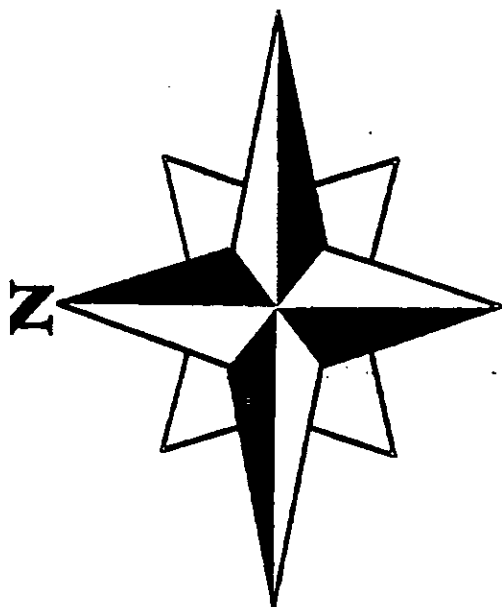
Nazionalità.	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc A.O.
Nicaragua	6					14	4		0	10							
Niger	42	26	11		15	94	75	2	1	16							
Nigeria	11648	3993	1119	231	2643	6495	2700	128	541	3126	23	15			8	1	
Nuova Guinea - Papua	14	1	1		0	3	1			2							
Nuova Zelanda	3					7	2			5							
Pakistan	6844	1738	576	36	1126	6144	1875	57	419	3793	29	28			1		
Palestina	9	1	1		0	13	7			6							
Panama	5					7	1			6							
Paraguay	21	1	1		0	23	8	1		14							
Perù	2420	145	65	2	78	4793	2839	54	54	1846	1	1			0		
Polonia	6614	259	73	2	184	5303	2937	48	108	2210	3	2			11	2	9
Prenotazione Generica	9																
Romania	23456	2459	705	34	1720	23657	14167	205	606	8679	74	45	1	3	25	16	14
Ruanda	9					8	6			2							
Russia	704	26	15		11	433	316	14	3	100	0	0			0		0
Samoa	1					1	1			0							
Sao Tomé	1					1	1			0							
SCONOSCESI	456	0			0	0				0							
Senegal	10826	6811	4230	393	2188	4885	2710	375	509	1291	100	73	12	1	14	0	0
Seycelles	11	1	1		0	22	12	1		9							
Sierra Leone	51	22	4		18	42	18		2	22	2	1			1		

[illegible]

Nazionalità.	Prenotate per Lavoro	Lavoro Autonomo				Lavoro Subordinato				Lavoro Stagionale				Lavoro Atipico			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend	Pres	Acc	Acc A.O.	Resp	Pend		
Ungheria	180	11	6		5	199	107	4	18	70							
URSS						0	0			0							
Uruguay	35	3	1		2	70	23		3	44							
USA	114	42	20		22	90	54		1	35				1	1		
Uzbekistan	127	6	5		1	154	113	10	4	27	1	1		2	2		
Venezuela	90	10	3		7	125	72	2	5	46	1						
Vietnam	16	1	1		0	24	20		0	4	1	1					
Yemen	16	1	1		0	8	6			2							
Zaire	125	31	9		22	82	50	1	2	29				9	0		
Zambia						1				1							
Zimbabwe	3	1			1	4	3			1							
ZZZ Prenotazione	90013					1	0			1							
TERRITORIO NAZIONALE	308233	36277	15012	1635	19630	203579	114903	4008	10199	76465	1239	918	24	43	254		
														131	45		
														2	82		

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL' INTERNO
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SERVIZIO IMMIGRAZIONE E POLIZIA DI FRONTIERA



REGOLARIZZAZIONE

Situazione domande prenotate e domande presentate distinte per

REGIONE E PROVINCIA

- RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI -

Periodo dal 2. 11. 1998 al 28. 12. 1999

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
Basilicata													
Matera		4	4		0		4				4		
Potenza	3	3	3		0	1	1	1		1	1	1	
Basilicata	3	7	7		0	1	5	1		1	5	1	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Calabria														
Catanzaro	12	19	13		6	1	12	6		1	7	5		
Cosenza	15	14	12		2	0	10	4		0	9	3		
Crotone	1	16	13		3		16				13			
Reggio Calabria	24	35	21		14	4	21	10		4	12	5		
Vibo Valentia		0			0									
Calabria	52	84	59		25	5	59	20		5	41	13		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Campania														
Avellino		9	7		2		8	1			6	1		
Benevento	9	7	6	1	0	2	5	0		2	4			
Caserta		24	21		3	0	23	1			21			
Napoli	65	42	24		18	1	38	3		1	22	1		
Salerno	17	37	25		12	7	22	8		7	18	0		
Campania	91	119	83	1	35	10	96	13		10	71	2		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Emilia Romagna														
Bologna		42	42		0	32		10		32		10		
Ferrara	40	32	21	8	3	22	10			15	6			
Forlì	8	24	20	2	2	2	21	1		2	18	0		
Modena		59	46		13	20	27	12		15	23	8		
Parma	43	41	30		11	10	28	3	0	10	18	2	0	
Piacenza	32	44	36		8	1	29	14		1	23	12		
Ravenna	1	9	9		0		9				9			
Reggio Emilia	49	45	45		0	6	26	13		6	26	13		
Rimini		51	46		5	12	32	7		10	32	4		
Emilia Romagna														
	173	347	295	10	42	105	182	60	0	91	155	49	0	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Friuli Venezia Giulia														
Gorizia	2	2	2		0		1	1			1	1		
Pordenone	1	25	17	1	7	2	19	4		2	12	3		
Trieste	8	9	9		0	2	2	2	3	2	2	2	3	
Udine	2	39	36		3	4	13	22		3	13	20		
Friuli Venezia														
	13	75	64	1	10	8	35	29	3	7	28	26	3	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Résp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Lazio														
Frosinone	88	272	222	40	10	7	105	160		7	77	138		
Latina	37	58	45		13	7	43	8		7	35	3		
Rieti	29	17	9		8	2	14	1		2	7	0		
Roma	161	737	639	3	95	45	338	354	0	35	301	303	0	
Viterbo	12	33	19	6	8		29	4			15	4		
Lazio														
	327	1117	934	49	134	61	529	527	0	51	435	448	0	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Liguria														
Genova	58	72	12		60	9	40	22	1	2	7	3		
Imperia	55	37	30		7		18	19			11	19		
La Spezia	1	16	13	1	2	4	11	1		4	9			
Savona	32	23	23		0	5	14	4		5	14	4		
Liguria														
	146	148	78	1	69	18	83	46	1	11	41	26		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Lombardia														
Bergamo	59	130	37		93	7	42	81		1	23	13		
Brescia	385	320	219	7	94	9	147	162	2	2	111	106		
Como	1	27	16		11	2	25			1	15			
Cremona		19	16		3	12	7			12	4			
Lecco	15	20	20		0	1	14	5		1	14	5		
Lodi	47	25	20		5	1	22	2			18	2		
Mantova	14	27	27		0		21	6			21	6		
Milano		543	222		321	101	410	29	3	5	215	2		
Pavia	59	86	65	4	17	0	86			0	65			
Sondrio		14	14		0		5	8	1		5	8	1	
Varese	118	117	55		62	15	97	5		7	46	2		
Lombardia	698	1328	711	11	606	148	876	298	6	29	537	144	1	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Marche														
Ancona	21	20	15	1	4	0	20	0			15	0		
Ascoli Piceno	21	18	18		0	5	5	8		5	5	8		
Macerata	33	33	28		5	0	32	1			27	1		
Pesaro e Urbino	21	21	17	4	0	5	8	5	3	4	8	5		
Marche	96	92	78	5	9	10	65	14	3	9	55	14		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Molise														
Campobasso	7	5	5		0		5				5			
Isernia		4	2	2	0	2	2	0		1	1	0		
Molise	7	9	7	2	0	2	7	0		1	6	0		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Piemonte														
Alessandria	43	100	85		15	3	50	47	0	3	41	41		
Asti	71	79	17		62	2	40	37		1	14	2		
Biella	12	14	13		1		8	6			8	3		
Cuneo	1	246	205		41	7	123	118		6	111	86		
Novara	39	40	31		9	6	29	4	1	6	20	4	1	
Torino		250	107	3	140	11	189	47	3	6	88	12	1	
Verbania Cusio Ossola	15	13	12		1	1	9	2	1	1	8	2	1	
Vercelli	19	48	39	4	5	2	10	36		2	8	29		
piemonte														
	200	790	509	7	274	32	458	297	5	23	298	181	3	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Puglia														
Bari	191	627	548		79	43	216	368		39	192	317		
Brindisi	69	129	103	24	2	6	51	72		6	30	67	0	
Foggia	26	51	29		22		51				29			
Lecce	50	56	56		0	6	50	0		6	50	0		
Taranto	5	125	97		28		43	82			38	59		
Puglia	341	988	833	24	131	55	411	522		51	339	443	0	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Sardegna														
Cagliari	6	11	5		6	5	6			2	3			
Nuoro	5	5	3		2	4	0	1		3	0	0		
Oristano		0			0									
Sassari	21	20	6		14	2	11	7		2	2	2		
Sardegna	32	36	14		22	11	17	8		7	5	2		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Sicilia														
Agrigento	6	3	1		2	0	2	1		0	1	0		
Caltanissetta	3	5	5		0		4	1			4	1		
Catania	108	164	123	3	38	6	95	63		2	65	56		
Enna		2	2		0		1	1			1	1		
Messina	86	81	76	2	3	2	72	7		2	67	7		
Palermo	42	46	41		5	3	41	2		3	36	2		
Ragusa		31	28		3		31				28			
Siracusa	2	12	11	1	0		4	8			3	8		
Trapani	10	9	5		4	2	6	1		1	3	1		
Sicilia		353	292	6	55	13	256	84		8	208	76		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Toscana														
Arezzo		74	47		27	5	37	32		1	25	21		
Firenze	102	156	135		21	18	84	54		17	70	48		
Grosseto		1			1		1							
Livorno	11	8	6		2	3	4	1		3	3			
Lucca	31	138	109	12	17	16	46	70	6	13	41	54	1	
Massa Carrara	15	34	28	3	3	1	29	4		1	23	4		
Pisa		74	59		15	12	42	20		8	38	13		
Pistoia	213	206	197	9	0	11	77	118		10	71	116		
Prato		86	83	2	1		86				83			
Siena	39	38	24	2	12	8	23	7		5	15	4		
Toscana	411	815	688	28	99	74	429	306	6	58	369	260	1	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Trentino Alto Adige														
Bolzano		14	8		6	3	11	0		2	6			
Trento	22	23	15	7	1	2	19	2		2	11	2		
Trentino Alto														
	22	37	23	7	7	5	30	2		4	17	2		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Umbria														
Perugia	327	314	162		152	18	107	189		8	72	82		
Terni	30	90	38	3	49	3	27	60		2	27	9		
Umbria	357	404	200	3	201	21	134	249		10	99	91		

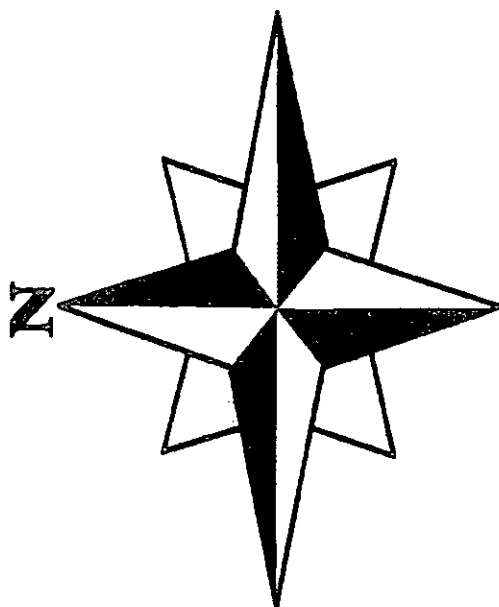
Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Valle d'Aosta														
Aosta	4	5	3		2		4	1			2	1		
Valle d'Aosta														
	4	5	3		2		4	1			2	1		

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Veneto														
Belluno		10	9		1	2	4	4		1	4	4		
Padova	81	86	73	2	11	11	68	7		9	58	6		
Rovigo		20	11		9	2	17	1		2	8	1		
Treviso	199	104	98	5	1	0	104	0			98	0		
Venezia	2	42	22		20	7	31	4		1	18	3		
Verona	114	163	162	1	0	7	58	97	1	7	57	97	1	
Vicenza	130	82	52		30	11	49	22		8	34	10		
Veneto														
	526	507	427	8	72	40	331	135	1	28	277	121	1	

Province	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti				
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	
Veneto														
Totale Territorio	3800	7337	5368	166	1803	626	4043	2645	25	412	3020	1925	9	

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL' INTERNO
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SERVIZIO IMMIGRAZIONE E POLIZIA DI FRONTIERA



REGOLARIZZAZIONE

Situazione domande prenotate e domande presentate distinte per

NAZIONALITA'

- RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI -

Periodo dal 2. 11. 1998 al 28. 12. 1999

MINISTERO DELL' INTERNO

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Servizio Immigrazione e Polizia di Frontiera

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
			0		0								
Afghanistan	2	4	1		3		4					1	
Albania	1957	3834	2992	112	730	262	2019	1548	11	201	1597	1190	4
Albania Kosovo													
Algeria	26	27	23		4	2	19	6		2	16	5	
Andorra													
Angola	3	11	7		4		11	0			7	0	
APOLIDE	2	2	2		0		2				2		
Arabia Saudita		1	1		0			1				1	
Argentina	10	27	16		11	4	10	13		3	6	6	
Armenia	2	2	2		0	1	1	0		1	1		
Australia		3	3		0		1	2			1	2	
Azerbaigian													
Bangladesh	9	7	4		3	1	6				4		
Barbados		4			4			4					
Benin	6	7	6		1	1	4	2		1	3	2	
Bielorusia	1	1	1		0			1				1	

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
Birmania - Myanmar			1		0				1				1
Bolivia	2		6	2		4		1	5			1	1
Bosnia Erzegovina	64		96	43	6	47	17	53	25	1	7	24	12
Botswana			3	2		1		1	2				2
Brasile	35		90	66		24	7	36	47		7	22	37
Bulgaria	31		76	54		22	8	36	32		8	19	27
Burkina Faso			2	2		0		2				2	
Burundi			2	2		0		1	1			1	1
Cambogia - Kampuchea													
Camerun	5		16	6		10	2	5	9		2	4	0
Canada			1			1		1					
Capo Verde			2	2		0		2				2	
Ceca	3		2	1		1			2				1
Centro Africa													
Ciad													
Cile	8		21	12		9	1	10	10			5	7
Cina Nazionale	1												
Cina Nazionale	113		359	211	3	145	58	249	51		18	156	36
Cina Popolare													
Cina Popolare - Hong Kong													
Cipro													
Colombia	47		72	51		21	12	20	40		8	14	29

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
Congo		2	25	17	1	7		13	12		10	7	
Corea del Nord													
Corea del Sud	8		17	10		7	2	8	7		1	4	5
Costa d'Avorio	20		40	28		12		36	4		26	2	
Costarica													
Croazia	22		38	21	2	15	2	20	16		1	12	8
CSI	5		12	9		3	2	5	5		1	5	3
Cuba	3		4	3		1	1	3			1	2	
Dominica			0	0		0			0				0
Dominicana	12		14	13	1	0	3	7	4		3	6	4
Ecuador	44		99	50		49	12	49	37	1	8	20	22
Egitto	11		44	24		20	3	32	9			17	7
El Salvador	1		10	7		3	2	5	3		1	4	2
Eritrea			7	1		6		5	1	1		0	1
Estonia			2	2		0		2				2	
Etiopia	2		11	8		3	1	4	6		1	2	5
Figi			1	1		0		1				1	
Filippine	42		84	62	1	21	12	61	11		7	45	10
Gabon			4	1		3		1	3			1	
Gambia			0			0		0					
Georgia			4	2		2		3	1		1	1	1

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
Ghana	56	69	55	0	14	1	53	15		1	43	11	
Giamaica	1												
Giappone	1	3	2		1	1	2				2		
Gibuti													
Giordania	1	11	6		5		11				6		
Guatemala													
Guinea	4	10	8		2		9	1			7	1	
Guinea Bissau ex Portoghese													
Guinea Equatoriale		0			0		0						
Guyana													
Haiti		3	3		0	1	1	1		1	1	1	
Honduras													
India	8	7	4		3	1	5	1			3	1	
Indonesia		1	1		0		1				1		
Iran	6	16	15		1	1	8	7			9	6	
Iraq	1	3			3			3					
Islanda													
Israele		2	2		0			2				2	
Jugoslavia	198	230	125	6	99	15	118	94	3	7	71	45	2
Jugoslavia K		1	1		0		1				1		
Kazakistan		2	2		0		1		1		1		1

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
Kenya	1	2	2		0	1	1	1	0	1	1	1	0
Kirghizistan													
Kuwait													
Laos													
Lettonia		1	1		0		1	1			1		
Libano	1	8	8		0		5	3			5	3	
Liberia	2	1			1		0	1					
Libia		1			1	1							
Lituania	1	2			2		1	1					
Macao													
Macedonia	60	107	46	5	56	2	53	50	2	2	27	17	0
Madagascar		0			0		0						
Malawi													
Malaysia													
Maldiva													
Mali	2	6	5		1		4	2			3	2	
Malta	2	3	3		0			3				3	
Marocco	263	361	269	5	87	57	150	153	1	43	105	121	
Mauritania													
Mauritius	37	47	38		9	3	38	5	1	3	30	5	
Messico	3	10	9		1		5	5			5	4	

[illegible]

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
SCONOSCESI													
Senegal	24	31	15	1	15	2	23	7		2	11	2	
Seycelles													
Sierra Leone		2	0		2		1	1			0		
Singapore													
Siria	3	6	5		1		5	1			5		
Siria C													
Slovacchia	4	5	4		1		4	1			3	1	
Slovenia	1	1			1		1	0					
Somalia		3	3		0		1	1	1		1	1	
Sri Lanka	38	56	39	2	15	4	48	4		1	35	3	
Sud Africa													
Sudan		2			2		2						
Svizzera													
Tadjikistan													
Tanzania	1	1			1		1						
Thailandia	2	2	1		1	1	1				1		
Togo	3	5	2		3		3	2			2		
Tonga													
Trinidad e Tobago													
Tunisia	40	87	69		18	13	63	11		10	51	8	

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Familiari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
Turchia	7	11	5		6	2	7	2			4	1	
Turkmenistan													
Ucraina	22	40	30		10	8	18	14		7	14	9	
Uganda													
Ungheria	10	5	3		2	1	2	2		1		2	
URSS													
Uruguay	4	8	3		5	2	2	4			1	2	
USA	3	6	2		4	1	2	3				2	
Uzbekistan	2	2	2		0	1		1		1		1	
Venezuela	1	5	4		1	1	3	1		1	2	1	
Vietnam	5	4	4		0	1	2	1		1	2	1	
Yemen													
Zaire	5	21	17		4		12	9			9	8	
Zambia													
Zimbabwe													
222 Prenotazione		0			0								

Nazionalità	Prenotati per Ricong.to Familiare	Ricongiungimenti Famillari				Stranieri da Ricongiungere				Stranieri Ricongiunti			
		Pres	Acc	Resp	Pend	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti	Genitori	Coniugi	Figli	Parenti
	3800	7337	5368	166	1803	626	4043	2645	29	412	3020	1925	9

**DATI RELATIVI ALLE AUTORIZZAZIONI
AL LAVORO CONCESSE AI SENSI
DELL'ARTICOLO 27 DEL TESTO UNICO**

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Direzione Generale per l'Impiego

Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie

AUTORIZZAZIONI AL LAVORO SUBORDINATO CONCESSE A LAVORATORI EXTRACOMUNITARI PER CASI PARTICOLARI EX ART. 27, 1° CO., D. Lgs. 286/98

TRIMESTRE											ITALIA
ART. 27 1° COMMA	CATEGORIE DI LAVORATORI										TOTALE
	lett. (a)	lett. (b)	lett. (c)	lett. (d)	lett. (e)	lett. (f)	lett. (g)	lett. (h)	lett. (i)	lett. (r)	
TOTALE	48	1	3	10	3	104	102	409	43		727
B. SESSO											
maschi	43	1	3	1	1	88	86	407	29		659
femmine	5	0	2	9	2	16	16	2	16		68
C. DURATA DELL'AUTORIZZAZIONE											
fino a 6 mesi	3	0	0	1	0	69	20	141	31		263
da 6 a 12 mesi	10	1	1	3	1	17	52	191	5		281
da 1 a 2 anni	35	0	4	7	2	17	30	77	9		181
D. CLASSI D'ETA'											
da 14 a 19	0	0	0	0	0	3	0	1	0		4
da 20 a 39	34	1	4	10	2	86	81	231	37		486
oltre 40	14	0	1	0	1	15	21	177	8		237
E. NAZIONI											
Albania	0	0	0	0	0	0	0	1	0		1
Rep. Ceca	0	0	1	1	0	0	0	3	0		5
Croazia	2	0	1	0	0	0	10	151	0		164
Macedonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Polonia	5	0	0	0	0	23	8	24	31		91
Romania	0	0	0	1	0	27	10	5	1		44
Slovacchia	0	0	0	0	0	0	1	16	0		17
Ungheria	0	0	0	1	0	0	4	1	0		6
altri Europa	5	0	2	5	0	40	10	73	2		137
Bangladesh	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Cina	2	0	0	1	1	2	0	0	2		8
Filippine	0	0	0	0	1	1	2	0	0		4
Giappone	2	0	0	0	0	0	1	4	2		9
India	0	0	0	0	0	1	17	106	2		126
Sri Lanka	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
altri Asia-Oceania	3	0	1	0	0	0	6	15	0		25
Algeria	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Capo Verde	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Egitto	3	0	0	0	0	0	0	0	0		3
Etiopia	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Marocco	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Mauritius	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Senegal	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Tunisia	0	0	0	1	0	0	0	0	0		1
altri Africa	3	0	0	0	0	0	0	0	0		5
Brasile	2	0	0	0	0	4	1	4	2		13
Colombia	0	0	0	0	0	0	2	0	0		2
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Rep. Dominicana	0	0	0	0	0	0	1	0	0		1
Ecuador	0	0	0	0	1	1	0	0	0		2
Perù	0	0	0	0	0	0	1	0	0		1
U.S.A.	16	1	0	0	0	5	10	6	0		47
altri America	2	0	0	0	0	0	0	0	3		14

AREA II MCF/dg&lt;art.27 mensile

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Direzione Generale per l'Impiego

Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie

AUTORIZZAZIONI AL LAVORO SUBORDINATO CONCESSE A LAVORATORI EXTRACOMUNITARI PER CASI PARTICOLARI EX ART. 27, 1° CO., D. Lgs. 286/98

1° TRIMESTRE

ITALIA

PRINCIPALE		CATEGORIE DI LAVORATORI									ITALIA	
ART. 27 1° COMMA		lett. (a)	lett. (b)	lett. (c)	lett. (d)	lett. (e)	lett. (f)	lett. (g)	lett. (h)	lett. (i)	TOTALE	
TOTALE		44	1	4	13	3	53	119	369	73	579	

B. SESSO

maschi	35	1	2	3	2	44	99	367	70	623
femmine	9	0	2	10	1	9	20	2	3	56

679

C. DURATA DELL'AUTORIZZAZIONE

fino a 6 mesi	0	0	0	0	0	14	38	60	13	125
da 6 a 12 mesi	5	1	2	0	0	29	41	174	34	286
da 1 a 2 anni	39	0	2	13	3	10	40	125	26	268

679

D. CLASSI D'ETA'

da 14 a 19	0	0	0	1	0	1	2	4	1	10
da 20 a 39	32	0	3	10	3	43	90	174	28	383
oltre 40	12	1	1	2	0	9	26	190	45	286

679

E. NAZIONI

Albania	0	0	0	2	0	1	0	0	0	3
Rep. Ceca	1	0	0	0	0	0	0	17	0	18
Croazia	0	0	0	0	0	0	0	188	18	206
Macedonia	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Polonia	0	0	0	2	0	5	0	51	23	91
Romania	0	0	1	1	0	8	22	11	0	43
Slovacchia	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Ungheria	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
altri Europa	9	0	2	6	0	14	17	90	2	140
Bangladesh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cina	1	1	0	0	0	3	5	2	2	15
Filippine	0	0	0	0	0	1	2	0	1	4
Giappone	6	0	0	0	0	0	5	2	1	14
India	1	0	0	0	0	3	23	0	0	27
Sri Lanka	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
altri Asia-Oceania	4	0	0	1	0	0	2	0	5	12
Algeria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capo Verde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Egitto	1	0	0	0	0	0	1	3	0	5
Etiopia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marocco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mauritius	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Senegal	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Tunisia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
altri Africa	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
Brasile	2	0	0	0	0	5	0	0	0	7
Colombia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rep. Dominicana	1	0	0	0	0	0	2	0	0	3
Ecuador	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Perù	0	0	0	0	0	0	2	0	5	7
U.S.A.	12	0	0	0	0	0	23	8	2	45
altri America	0	0	0	0	2	3	12	1	2	20

679

AREA II MCF/dg&I/art.27mensile

CAPITOLO 2

ATTIVITA' SVOLTE IN AMBITO INTERNAZIONALE

PAGINA BIANCA

Attività in ambito Unione Europea

Il trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999, ha disposto la "comunitarizzazione" di alcune materie che, con il trattato di Maastricht (1992), erano rimaste nell'ambito dei rapporti intergovernativi. Metodi e procedure comunitarie saranno in futuro applicabili alle materie dell'asilo, dell'immigrazione, dei controlli alle frontiere, dei visti e della cooperazione giudiziaria in materia civile, mentre il diritto di iniziativa, ossia di proporre norme comuni - che al momento appartiene sia alla Commissione che agli Stati membri - dopo un quinquennio dall'entrata in vigore del trattato passerà interamente alla Commissione. Gli Stati membri potranno assumere iniziative solo tramite la Commissione stessa. Al termine del periodo transitorio di cinque anni il Consiglio potrebbe, inoltre, stabilire di prendere decisioni a maggioranza e non più all'unanimità.

Si tratta di un risultato di rilievo, fortemente voluto dall'Italia, da tempo convinta che solo con norme comuni gli Stati membri riusciranno a perseguire una politica immigratoria e dell'asilo coerente e che permetta di affrontare efficacemente i complessi problemi posti dai sempre più frequenti movimenti di massa di popolazioni in fuga da disordini civili e dalla povertà.

La portata delle novità introdotte dal trattato di Amsterdam è tale che gli Stati membri hanno ritenuto indispensabile che fossero applicate gradualmente. E' da ciò che è nata la fissazione di un periodo transitorio di cinque anni, durante il quale è previsto che il diritto di iniziativa sia condiviso dalla Commissione con gli Stati membri. Solo al termine di esso potrà essere presa la decisione definitiva circa il passaggio dall'unanimità alla maggioranza per tutte o parte delle materie comunitarizzate.

Il processo decisionale in questa materia nell'ambito dell'Unione Europea continua quindi ad essere dominato dagli interessi dei singoli Stati. Tuttavia, come è emerso chiaramente nel corso di questi anni, molte delle sfide a livello delle politiche di migrazione hanno carattere transnazionale e sono rivolte all'Unione nel suo insieme, non riguardando in modo isolato un unico Stato. L'esodo delle popolazioni bosniache e del Kosovo, le migrazioni clandestine, su vasta scala, di iracheni e di curdi ed i flussi migratori provenienti dal Maghreb sono esempi che illustrano chiaramente tale situazione. Il Governo italiano - nella convinzione che il periodo transitorio, frutto di un compromesso con gli Stati che nutrivano maggiori reticenze nei confronti della comunitarizzazione, fosse troppo lungo e ritenendo indispensabile giungere quanto prima all'elaborazione di una politica unitaria a livello europeo - ha più volte proposto ai *partners* che il passaggio alla

piena comunitarizzazione delle politiche migratorie sia quanto più rapido ed esteso possibile.

Malgrado il complesso passaggio dal vecchio al nuovo regime, numerose iniziative hanno visto la luce negli ultimi mesi. In particolare, è stato proposto che l'Unione Europea concluda appositi accordi di riammissione con Paesi terzi dai quali provengono consistenti flussi migratori clandestini. Riteniamo a questo riguardo che la decisione di negoziare un accordo di riammissione con un paese debba tenere conto della contiguità di tale paese rispetto all'Unione e prevedere, con risorse dell'Unione, forme di cooperazione e di assistenza volte ad aumentare la capacità del paese stesso di controllare i flussi migratori e di reprimere la tratta di esseri umani. Una politica di questo genere andrà adottata con i paesi del bacino mediterraneo, mentre dovranno essere elaborate soluzioni comuni nei confronti dei Paesi terzi geograficamente più distanti.

Si registrano al momento difformità di posizioni circa il soggetto titolare della capacità negoziale. Da un lato la Commissione sostiene che solo la Comunità potrà d'ora in avanti negoziare questi strumenti pattizi; la maggioranza degli Stati membri, tra cui l'Italia, è viceversa dell'avviso — anche in base al principio della sussidiarietà — che vi sia una competenza concorrente dei singoli Paesi dell'Unione. Andrà in ogni caso considerato che la negoziazione e la conclusione di accordi di riammissione di cui parte contraente sia la Comunità — e non gli Stati membri *uti singuli* — richiederà una preventiva intesa tra questi ultimi sull'opportunità di negoziare gli accordi stessi e sui relativi contenuti.

Il Consiglio Europeo di Tampere, cui si farà più ampio accenno in seguito, ha invitato il Consiglio dell'Unione a concludere accordi di riammissione o ad includere clausole tipo in altri accordi tra la Comunità Europea e singoli o gruppi di Paesi terzi. Per entrambi i casi sono all'esame delle istanze comunitarie proposte volte da un lato all'adozione di "accordi tipo" in vista della negoziazione con un primo gruppo di paesi da identificare in base alle priorità che i singoli Stati membri hanno segnalato, e dall'altro all'adozione di clausole di riammissione *standard* che la Comunità potrà negoziare con singoli Paesi terzi e con gruppi regionali, nel contesto di più ampie intese.

L'Unione ha, inoltre, deciso di sperimentare nuovi modelli procedurali per affrontare problematiche che presentano profili di pertinenza di più pilastri. In particolare è stato costituito, con decisione del Consiglio Europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, il Gruppo ad Alto Livello Asilo e Immigrazione con il compito di elaborare, sulla base della menzionata impostazione interpilastro, piani di azione relativi a determinati Paesi di origine e di transito dei flussi dei richiedenti asilo e dei migranti. I piani in esame si fondano sull'esame e la valutazione delle cause e le dinamiche dei flussi migratori provenienti dai Paesi

oggetto di attenzione e permettono di elaborare una strategia europea unitaria per una adeguata "risposta" a tali flussi migratori nei settori della cooperazione allo sviluppo, dell'assistenza umanitaria, della cooperazione delle forze di polizia, della consultazione e cooperazione politiche diplomatiche con i Paesi interessati nonché degli accordi di riammissione e della lotta alla criminalità organizzata. Il Gruppo ha approvato un apposito schema per l'organizzazione dei propri lavori, articolandosi in più sottogruppi ed affidando a detti sottogruppi uno dei Paesi prescelti per l'elaborazione degli indicati "Piani d'Azione".

Il Gruppo ha, pertanto, elaborato Piani d'Azione riguardanti i seguenti paesi: Afghanistan e regioni limitrofe, Albania e regioni limitrofe, Iraq, Marocco, Somalia, Sri Lanka. All'Italia è stato affidato il compito di coordinare in termini generali il sottogruppo Albania. A tale riguardo si rileva che, tenuto conto della situazione in atto in quel Paese a seguito delle operazioni di guerra nell'area balcanica della primavera del 1999, il Gruppo ha ritenuto preferibile presentare una relazione interinale alla Rappresentanza Speciale ed al Coordinatore Speciale del "Patto di Stabilità", in attesa di poter meglio valutare l'evoluzione della situazione post-bellica in tali aree geografiche, diversamente da quanto avvenuto per i documenti relativi all'Afghanistan, all'Iraq, al Marocco, alla Somalia ed allo Sri Lanka che sono stati invece presentati al vertice di Tampere.

I Piani d'Azione si basano sul presupposto che debba esistere — nell'approccio europeo ai problemi migratori — un'impostazione comune che tenga conto dei fattori politici e socioeconomici che favoriscono e causano le azioni di fuga, o le conseguenze negative della migrazione in un Paese.

I Piani d'Azione contengono proposte operative per misure di cooperazione con i Paesi interessati che sono riconducibili a tre settori: la politica estera, lo sviluppo e l'assistenza economica, nonché la migrazione e l'asilo.

Durante la Presidenza Finlandese dell'Unione Europea (secondo semestre 1999) si è provveduto, inoltre, ad elaborare specifici documenti, denominati *Road Maps*, che, basandosi sui Piani d'Azione, indicano per ciascun settore d'intervento (politica estera, sviluppo e migrazione) le iniziative da intraprendersi, stabilendo le date di inizio di tali impegni, l'imputazione di responsabilità per il perseguimento delle finalità volute e i relativi costi finanziari. Per tale via è stato possibile superare la suddivisione, piuttosto schematica e pertanto meno aderente alle reali esigenze, di misure finanziarie di breve, medio e lungo periodo.

Il Consiglio Europeo di Tampere ha valutato positivamente i Piani d'Azione elaborati dal Gruppo ed ha deciso il proseguimento del suo mandato e la predisposizione di ulteriori piani.

Nel periodo temporale oggetto della presente relazione, ha continuato, inoltre, a svilupparsi il dibattito sulla proposta della Commissione Europea di una Convenzione sull'ammissione dei cittadini di Paesi terzi — che fanno ingresso sul territorio dell'Unione per attività economiche non lucrative, studio o ricongiungimento familiare — volta a definire principi comuni vincolanti che potranno poi essere applicati con flessibilità negli Stati membri attraverso direttive.

La posizione italiana è stata di estremo apprezzamento nei confronti di un'iniziativa intesa ad introdurre norme giuridicamente vincolanti sul piano europeo per ciò che concerne l'ammissione di cittadini di Stati terzi. La proposta di Convenzione stabilisce, infatti, norme comuni in questa materia ed istituisce diritti di base in favore di cittadini dei Paesi terzi che soggiornano in maniera prolungata nel territorio degli Stati membri. Si tratta di un approccio di ampia portata, basato su considerazioni di coerenza politica. Occorre, infatti, che la politica d'immigrazione dell'Unione, per poter essere efficace, sia globale.

Per quanto concerne le future linee guida dell'azione del nostro Paese in quest'ambito, le stesse si collocano in un quadro di continuità rispetto al passato. Lo stesso vertice di Tampere, a cui si è già fatto riferimento, del resto, ha riconosciuto la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali, relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi. Tale ravvicinamento dovrà aver luogo sulla base di proposte della Commissione che già nel 1997 aveva previsto, in vista dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e quindi della comunitarizzazione della materia, la necessità di trasformare l'originale proposta di Convenzione in proposta di direttiva che, tuttavia, non è stata ancora sottoposta agli Stati membri.

Va, infine, segnalato che la proposta di direttiva della Commissione includerà, con ogni probabilità, norme sullo stato giuridico dei cittadini dei Paesi terzi che, secondo le indicazioni contenute nel documento approvato a Tampere, dovrà avvicinarsi il più possibile a quello assicurato ai cittadini dell'Unione.

Il documento della Commissione europea "Verso uno spazio di libertà sicurezza e giustizia" ed il conseguente "Piano di Azione per realizzare un'area di libertà, di sicurezza e di giustizia" messo a punto dalla Presidenza austriaca dell'Unione (secondo semestre 1998) e approvato dal Consiglio europeo di Vienna, nel dicembre 1998, costituiscono un dettagliato programma di lavoro per la realizzazione di politiche comuni nei settori della libera circolazione delle persone, dell'immigrazione, dell'asilo, delle frontiere esterne e della cooperazione giudiziaria e di quella di polizia.

Il piano individua le misure da mettere in atto allo scopo di realizzare efficacemente le disposizioni del nuovo trattato, indicando le priorità da realizzare entro due anni e le misure da adottare invece nel quinquennio.

Nella prospettiva di avviare e realizzare lo spazio di libertà, il Piano d'Azione prevede l'elaborazione di una strategia globale in materia di migrazione e l'istituzione rapida e completa dei principi della libera circolazione delle persone, mutuando l'esperienza ed i progressi conseguiti con l'entrata in vigore degli accordi di Schengen (nel 1995 per alcuni degli Stati membri e, nel 1997, per l'Italia), in conformità del protocollo allegato al Trattato di Amsterdam relativo all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione. Al riguardo, si fa presente che, il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato, nel maggio scorso, due decisioni: la prima (1999/435/CE) valida per 13 Stati membri, partecipanti alla "cooperazione rafforzata", prevede la definizione dettagliata dell'*acquis*, mentre la seconda (1999/436/CE), adottata all'unanimità, è relativa all'individuazione del fondamento giuridico, nei Trattati, delle disposizioni che compongono tale *acquis*, attuando la prevista ripartizione di esse fra il primo ed il terzo pilastro dell'Unione. In tal modo è stata determinato il fondamento giuridico delle future proposte ed iniziative, tese a modificare o ad estendere l'*acquis* Schengen, sottoponendole alle pertinenti disposizioni dei trattati ivi incluse quelle relative alle forme ed alle procedure necessarie per l'adozione di tali atti.

Nel campo dell'immigrazione tra le priorità figurano, accanto all'elaborazione di uno strumento sullo *status* giuridico dei migranti legali, le misure per migliorare la lotta contro l'immigrazione clandestina, in un approccio equilibrato al problema migratorio speculare rispetto a quello contenuto nella legge n.40/1998.

L'istituzione di una coerente politica comune in materia di riammissione e rimpatrio, la piena comunitarizzazione della politica dei visti con l'elaborazione di un apposito regolamento e l'adozione di norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi costituiscono ulteriori priorità di specifico rilievo per l'avvio di una politica europea delle migrazioni.

Il "Piano di azione per realizzare un'area di libertà, di sicurezza e di giustizia", a cui si è già più volte fatto riferimento, è stato esaminato dal Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni (Consiglio GAI) nella seduta del 3 dicembre 1998 e in quella sede, da parte italiana, è stata fortemente sostenuta sia l'esigenza di tradurre al più presto in concreti avanzamenti le norme del trattato di Amsterdam per essere in grado di affrontare con un approccio globale il problema migratorio - per l'Europa una delle principali sfide del terzo millennio - che la solidarietà dei *partners* in tema di protezione umanitaria con la promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e sostengono gli oneri relativi alla loro accoglienza.

Il documento fa registrare significativi passi in avanti in particolare per ciò che concerne l'esigenza di trasformare una serie di atti non vincolanti per gli Stati membri in norme vincolanti, e per la realizzazione di una vera politica comune europea in queste materie.

Problematiche connesse all'asilo

In materia di asilo e di altre forme di protezione internazionale è proseguito il dibattito sulla necessità di introdurre norme comuni in tema di protezione temporanea e ripartizione degli oneri, anche se non si sono registrati molti progressi. La Commissione dovrebbe presentare in tempi brevi uno strumento comunitario che riassume i punti salienti del lungo e difficile dibattito degli ultimi due anni sulle due proposte di azione comune in tema di protezione temporanea e di condivisione dei relativi oneri.

Con riferimento a tali proposte l'Italia ha affermato, nelle competenti sedi comunitarie, congiuntamente ad altri Paesi dell'Unione ma in opposizione ad altri, il necessario vincolo genetico e operativo tra le due azioni comuni. Si ritiene, infatti, che non sia corretto attribuire all'Unione una competenza a decidere molteplici profili del regime di protezione temporanea (se concederlo o meno, quali gruppi possano beneficiarne, per quanto tempo, quali diritti, per gli interessati, discendano dallo stesso) senza, parallelamente, prevedere la condivisione degli oneri che derivano dalla concessione della protezione temporanea, tra tutti i Paesi dell'Unione. In mancanza di tale vincolo necessario, genetico ed operativo, tra le due azioni, si potrebbe pervenire al paradosso per cui solo gli Stati di fatto interessati da un afflusso di massa sul proprio territorio, sopportano l'onere di un regime che viene deciso a livello comunitario, sia nella durata che nei contenuti. Tale posizione verrà mantenuta anche nel futuro, anche alla luce dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che prefigura l'introduzione di uno strumento comunitario, e dunque di primo pilastro (direttiva o regolamento), volto a disciplinare la materia in esame e che, pertanto, impone una rimodulazione dei testi fin ora esaminati nella forma giuridica dell'azione comune, propria del terzo pilastro.

Le soluzioni pragmatiche adottate dai Quindici nel corso del conflitto in Kosovo per fare fronte all'arrivo in massa di profughi di etnia albanese, non solo nell'area circostante il teatro degli scontri ma anche sul territorio dell'Unione, potrebbero fornire spunti interessanti nella ricerca di soluzioni di compromesso che permettano di superare l'*impasse* attuale.

Inoltre, nell'ambito del menzionato Consiglio GAI del dicembre 1998, a cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo, è stata sostenuta l'esigenza di mettere a punto procedure comuni in materia di asilo, anche per scoraggiare movimenti secondari degli interessati (cioè il loro spostamento da uno Stato all'altro dell'Unione europea), in una prospettiva che realizzi la solidarietà tra gli Stati membri.

A tale riguardo, è iniziato l'esame del documento della Commissione dal titolo "Verso la definizione di Norme comuni in materia di procedure di asilo" volto specificatamente ad aprire il dibattito in ordine ai principi e alle procedure comuni in materia di asilo. Si tratta di uno degli aspetti più delicati del processo di comunitarizzazione delle materie trasferite dal terzo al primo pilastro in conseguenza dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

L'Italia ha fornito il proprio contributo alla discussione che si è sviluppata sul documento in parola, esprimendo, tra l'altro, l'avviso che sarebbe necessario tentare di delineare una procedura unica che possa essere esperita dalla persona in cerca di protezione internazionale, indipendentemente dal fatto che l'esito del procedimento possa essere la concessione dell'asilo o di una forma di protezione sussidiaria.

Con riguardo alla Convenzione di Dublino del 15.06.1990, in tema di Stato competente in ordine all'esame di una domanda di asilo presentata all'interno dell'Unione Europea, si è contribuito all'elaborazione della decisione n.1/98 del Comitato a cui la Convenzione stessa affida il compito, tra l'altro, di elaborare le modalità per una sua migliore attuazione. Nel Gruppo di lavoro asilo dell'Unione Europea, inoltre, si è svolta un'intensa attività diretta ad ottenere che le ragioni dell'unità familiare fossero tenute in maggior conto tra i criteri che permettono di stabilire la competenza di uno Stato in ordine all'esame di una domanda di asilo presentata all'interno di uno Stato membro dell'Unione Europea. Ci si è opposti e ci si opporrà all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della Convenzione, che alcuni Stati membri vorrebbero estendere alle persone che abbiano ritirato la propria domanda di asilo e a coloro che abbiano già ottenuto lo *status* di rifugiati. Al riguardo si è rilevato che la Convenzione è diretta a disciplinare la competenza a provvedere all'esame di una domanda di asilo e che, con riferimento alle due categorie soggettive sopra indicate, non vi è alcuna domanda di asilo da esaminare.

Si rileva, peraltro, che la Convenzione in esame si fonda, essenzialmente, su principi che rendono competente ad esaminare una domanda di asilo lo Stato che, in via regolare o irregolare, ha permesso o non ha impedito l'ingresso del richiedente asilo nel territorio dell'Unione Europea. Tali principi, evidentemente, pongono, potenzialmente, il peso della maggioranza delle richieste di asilo nell'Unione sugli Stati posti ai confini della stessa. Si rileva, inoltre, che l'articolo 63 del Trattato sulla Comunità Europea (TCE — come modificato dal trattato di Amsterdam) prevede che l'Unione debba elaborare nuovi criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame delle domande di asilo presentate da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati di membri. Pertanto, nel prossimo futuro, l'Italia si impegnerà per ottenere un più bilanciato sistema di

ripartizione delle domande di asilo ovvero un sistema del diritto di asilo europeo che, nel suo complesso, sia armonico e permetta una ragionevole distribuzione, tra i Paesi membri, degli oneri connessi alla protezione internazionale di cittadini di Paesi terzi.

A livello statistico, si rileva che l'Italia ha ricevuto dagli altri Stati membri, nel 1998, circa 2000 richieste di trasferimento di richiedenti asilo nel nostro Paese e che ne ha accolte circa la metà (una richiesta può essere relativa ad un singolo o ad un gruppo familiare; il numero di persone coinvolte dai trasferimenti, pertanto, è più alto delle richieste presentate). Dal 1 gennaio al 30 novembre 1999 l'Italia ha ricevuto circa 1900 richieste, di cui circa il 60% risultano accolte. I trasferimenti verso il nostro Paese effettivamente posti in essere, tuttavia, non superano la metà delle richieste di trasferimento accettate.

In base all'articolo 63 del TCE, l'Unione Europea dovrà anche provvedere all'emanazione di norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo. Tale intervento normativo dell'Unione potrà determinare un aumento degli oneri per il nostro Paese in quanto i benefici di cui godono i richiedenti asilo in Italia sono, ancora oggi, ben inferiori a quelli concessi dalla maggior parte dei nostri *partners* (il miglioramento delle misure assistenziali in favore dei richiedenti asilo è, peraltro, già previsto dal disegno di legge attualmente in esame alla Camera dei Deputati - A.C.5381 - a cui si farà più ampio riferimento nel capitolo 3). Si ritiene, conseguentemente, che la standardizzazione del trattamento dei rifugiati debba essere compensato da misure specifiche di ripartizione degli oneri per evitare che i Paesi di confine si trovino a sopportare disagi e costi sproporzionati, determinati dalla loro semplice posizione geografica.

Nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, ha avuto, inoltre, particolare rilievo il documento della Presidenza austriaca, concernente "Strategie dell'Unione Europea in materia di immigrazione e asilo", che ha dato lo spunto per una riflessione sui principi che sino ad oggi hanno ispirato la politica degli Stati membri e dell'Unione Europea nei due settori, stimolando la definizione di nuove linee guida da porre alla base della futura politica europea.

Il vertice di Tampere

Ad ulteriore conferma del massimo livello di attenzione attualmente rivestito dalle problematiche in materia di immigrazione, la Presidenza finlandese dell'Unione Europea ha inteso organizzare, a Tampere, il 15 e 16 ottobre 1999, una sessione speciale del Consiglio europeo. Già in occasione del Consiglio informale GAI di Turku (16 e 17 settembre 1999) è stata nuovamente ribadita la necessità di affrontare la cause di fondo dei fenomeni migratori con un approccio che includa un coordinamento dei diversi pilastri dell'Unione e di puntare ad una progressiva armonizzazione della normativa in materia di immigrazione, protezione temporanea e ripartizione degli oneri connessi alla protezione internazionale di persone che abbiano la cittadinanza o, in quanto apolidi, l'ordinaria residenza in Paesi terzi.

Coerentemente con gli orientamenti emersi nel corso del Consiglio GAI di Turku, il vertice di Tampere ha costituito un momento irripetibile per attribuire visibilità nella opinione pubblica degli sforzi che si stanno compiendo per affrontare quella che può, a pieno titolo, configurarsi come una delle sfide a cavallo del nuovo millennio.

L'Unione Europea ritiene necessario un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono impegnati a contribuire nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa.

Il Consiglio di Tampere ha espressamente affermato che l'obiettivo dei Paesi membri è un'Unione Europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi che derivano dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati e dagli altri rilevanti strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, capace di rispondere ai bisogni umanitari con solidarietà. In tema di forme di protezione internazionale di cui il cittadino di un Paese terzo deve poter godere all'interno dell'unione, il Consiglio di Tampere ha stabilito che si debba procedere all'elaborazione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sulla convenzione di Ginevra e che lo stesso debba essere completato da misure che prevedano forme complementari di protezione. Si è poi disposto che vengano intensificati gli sforzi per giungere ad un accordo sulla protezione temporanea

degli sfollati, fondato sulla solidarietà fra gli Stati membri. Il Consiglio ha, inoltre, ritenuto necessaria la messa a punto di un approccio comune per garantire l'integrazione nella società europea dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione.

Al Consiglio straordinario la posizione dell'Italia si è attestata sulla necessità di ribadire ancora una volta come la sicurezza nell'area del Mediterraneo e dei Balcani sia una questione cruciale per l'Europa intera e il problema degli incessanti flussi migratori richiede parimenti un approccio globale.

A Tampere è stata sottolineata la necessità di una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi. Ciò comporta che siano sviluppate, in stretta cooperazione con i Paesi d'origine e transito, campagne d'informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale e che siano adottate misure per prevenire qualsiasi forma di tratta di esseri umani.

A tale ultimo scopo è stato ritenuto determinante che gli Stati membri, congiuntamente a Europol, si impegnino ad individuare e a smantellare le organizzazioni criminali.

Infatti, se uno degli obiettivi più significativi è quello di un contenimento del fenomeno, è altresì determinante ricostruire le cause, partendo da un serio approfondimento del quadro dei rapporti politici, economici e culturali tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri da un lato e i Paesi terzi dall'altro.

Essendo obiettivo cruciale per gli Stati membri e per tutta la UE sia lo sviluppo socioeconomico, che la stabilità dei Paesi da cui si originano i movimenti migratori l'intera questione non può che essere affrontata in termini globali, non risultando sufficiente l'impostazione bilaterale.

Peraltro, la messa a punto di procedure omogenee di riammissione, nel settore nel quale l'Italia vanta certamente un'ampia esperienza, rappresenterebbe un determinante contributo ad una corretta e più razionale gestione del fenomeno, consentendo per un verso l'eliminazione di ingiustificati trattamenti differenziati tra i vari Paesi, nei confronti dello straniero, per l'altro di "governare" meglio la pressione alle frontiere di alcuni Stati che, per le loro caratteristiche geografiche, sono più esposte.

Il documento informale italiano preparatorio della sessione speciale del Consiglio europeo di Tampere ha illustrato la posizione dell'Italia anche in relazione alle tematiche della protezione internazionale di persone che abbiano la cittadinanza o, in quanto apolidi, l'ordinaria residenza in Paesi terzi. In particolare con esso si è espressa la proposta di pervenire all'elaborazione di un codice dell'Unione Europea sull'asilo, che individui, per tutti gli Stati membri, le procedure d'asilo, i vantaggi garantiti ai richiedenti asilo e le opportunità che discendono dal

riconoscimento dello status di rifugiato. Il documento in parola rilevava, inoltre, l'inadeguatezza della Convenzione di Dublino a disciplinare il tema della competenza ad esaminare una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione e proponeva il superamento della Convenzione nella più vasta cornice del quadro di riforme legislative prefigurate, nel settore dell'asilo, dal trattato di Amsterdam.

Tale impostazione verrà, peraltro, mantenuta anche nel futuro, nell'ambito delle competenti sedi comunitarie.

Iniziative sul piano multilaterale

Il nostro Paese, consapevole della necessità di ricercare sui temi migratori convergenze più ampie, ha svolto un ruolo di stimolo anche nell'ambito dei maggiori organismi multilaterali, con la prospettiva di delineare un quadro di riferimento puntuale ed organico e di promuovere una maggiore collaborazione a livello internazionale.

In ambito G8 l'attenzione costantemente rivolta dai Paesi più industrializzati alla crescita del fenomeno migratorio e la necessità di fornire risposte adeguate sia a livello sociale sia sul piano dell'attività di contrasto agli aspetti di rilievo criminale, ha di recente condotto all'adozione di una mirata strategia multidisciplinare.

Passaggio essenziale di tale progetto è, fra l'altro, l'impegno degli otto per un forte rilancio della cooperazione internazionale e per l'adozione di strumenti idonei, primi fra tutti i Protocolli aggiuntivi alla Convenzione ONU sul crimine organizzato, i cui lavori preparatori sono in corso presso la sede di Vienna delle Nazioni Unite, mentre la relativa conclusione è prevista per l'anno 2000, allorché il nostro Paese ospiterà a Palermo la cerimonia ufficiale per la sottoscrizione.

I Protocolli, oltre al delicato settore delle armi, attengono a due tematiche parallele riguardanti il traffico di donne e bambini ed il trasporto illegale di migranti. Al riguardo, si rileva che sia una proposta di risoluzione presentata dall'Italia nell'ambito dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) in materia di lotta ai traffici illegali di immigrati via mare, sia un progetto Convenzione predisposto dall'Austria per la lotta al traffico di migranti via aerea e via terra, sono confluiti in due dei protocolli delle Nazioni Unite relativi al traffico dei migranti ed alla tratta di donne e bambini che dovrebbero essere approvati in occasione della sopra indicata Conferenza.

Quest'ultima iniziativa, in particolare, si ricollega direttamente ad un preciso impegno del nostro Paese; connesso all'esigenza fondamentale di trovare soluzioni idonee sul piano internazionale al fenomeno ed alla sua pericolosa evoluzione.

Il perfezionamento di tale testo, così come dell'intera architettura in allestimento, consentirà alla comunità internazionale, alla vigilia del nuovo millennio, di disporre di un nuovo importante strumento per una risposta globale alla sfida lanciata anche su questo versante dalla criminalità organizzata internazionale.

Occorre menzionare, inoltre, le iniziative volte a valorizzare la particolare posizione geografica dell'Italia, al centro di delicati equilibri internazionali. Ci si riferisce, in particolare, alla cooperazione con i Paesi dell'Iniziativa Centro-

Europea, con quelli del Bacino del Mediterraneo Occidentale e della regione Adriatica.

Al problema dei flussi migratori è stata dedicata, in questi ambiti, particolare attenzione, anche nell'ottica dell'azione di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani, nuovi consistenti affari della più agguerrita criminalità che opera a livello internazionale, utilizzando spesso le medesime rotte sperimentate per stupefacenti, armi ed altri traffici illeciti.

Il Vertice di Napoli (maggio 1998), presieduto dall'Italia, ha fornito l'occasione per il nostro Paese di imprimere al Foro una svolta essenzialmente caratterizzata da una maggiore efficienza e concretezza, prevedendo l'avvio di specifiche riunioni di esperti ed evidenziando la necessità di intensificare gli incontri a livello tecnico, anche per l'immediata trattazione di aspetti particolarmente urgenti.

Coerentemente con le indicazioni scaturite dal Vertice di Napoli, la Conferenza di Algeri (giugno 1999) ha rafforzato l'impegno dei partecipanti con l'istituzione del Gruppo dei Seguiti che ha lo scopo di proseguire la riflessione e gli approfondimenti sulle varie tematiche di interesse comune, tra le quali l'immigrazione illegale costituisce uno degli aspetti prioritari.

In questo ambito, partendo dal riconoscimento della necessità di dover adottare misure concrete a livello di Paesi d'origine, di transito e di destinazione nel quadro di una strategia di reale cooperazione, di rafforzamento dei controlli alle frontiere e di lotta al traffico di esseri umani, emerge che per arginare l'immigrazione clandestina, occorre adottare misure idonee nell'ambito degli accordi bilaterali, rafforzando la collaborazione con i servizi consolari.

Tutto ciò, ovviamente, non può trascurare un'altra fondamentale esigenza rappresentata dalla promozione dello sviluppo delle regioni più povere da cui trae origine il flusso di clandestini.

Superata la crisi del Kosovo, l'Italia ha già riavviato l'azione intensa a dare attuazione alla cosiddetta 'iniziativa Adriatica' avviata già da tempo con i Paesi rivieraschi o comunque di specifica influenza nella zona (Albania, Croazia, Slovenia, Bosnia Erzegovina e Repubblica Federale di Jugoslavia). Si tratta, come noto, di quel pacchetto di iniziative volto al potenziamento della cooperazione ed all'ampliamento delle relazioni tra i Paesi che si affacciano sul bacino adriatico e ionico - che interessano tra l'altro i settori economico, ambientale, culturale e scientifico - nonché centrato sull'opportunità di realizzare interventi congiunti anche nella lotta ai più attuali fenomeni di illegalità transnazionale.

Tutto ciò dovrebbe concretizzarsi in una conferenza internazionale per lo sviluppo e la sicurezza dell'Adriatico e nella firma della "Carta Adriatica" con cui i Governi

dei Paesi partecipanti, affiancati da Istituzioni Internazionali, si impegnano a porre in essere azioni e misure per il raggiungimento degli obiettivi suindicati. Per quanto concerne il settore della sicurezza l'accento verrà posto sul traffico di migranti, con particolare riferimento a quello di donne e minori.

Nell'ambito dell'Iniziativa Centroeuropea (In.ce.) l'Italia svolge un ruolo trainante in seno ai due gruppi di lavoro, sulle minoranze e sulla lotta alla criminalità organizzata, nei quali i temi migratori sono trattati.

In particolare il primo di essi nel corso del 1999 ha proseguito la sua intensa azione diretta principalmente a dare pratica attuazione ad alcuni dispositivi contenuti nella "Convenzione per la protezione delle minoranze", importante strumento giuridico sottoscritto nel 1994 da 11 Paesi In.ce., che prevede misure per il rispetto dei diritti fondamentali delle minoranze e la loro protezione dalle attività illecite nel campo migratorio.

Si rileva, infine, che in occasione della conferenza Europea di Stoccarda del 15.4.1999 da parte italiana è stata formalmente avanzata la proposta di svolgimento di una conferenza ad adeguato livello politico sui problemi migratori. La proposta è stata accolta e si stanno per il momento valutando modalità e tempi di attuazione.

Cooperazione euro-mediterranea

Nel quadro della cooperazione euromediterranea, grazie anche all'impegno italiano, le questioni legate all'immigrazione hanno assunto ormai una forte valenza.

Il rilievo avuto dal seminario sulle migrazioni e la circolazione delle persone in ambito euro-mediterraneo', svoltosi all'Aja nel mese di marzo 1999 ed al quale ha partecipato la quasi totalità dei Paesi facenti parte del dialogo euro-mediterraneo, conferma l'attenzione che viene riservata a queste tematiche. Tale evento - per la cui preparazione l'Italia ha fornito un contributo sostanziale, con i Paesi Bassi, la Francia, la Spagna e l'Algeria - ha rappresentato l'occasione per illustrare ai nostri *partners* l'approccio complessivo e multisettoriale che ha ispirato l'azione italiana nella ricerca di soluzioni concordate con i Paesi di provenienza ai problemi migratori, con un particolare riguardo all'immigrazione clandestina. Tale approccio - del cui carattere innovatore ci è stato dato pubblicamente atto, tanto da figurare nelle conclusioni del Seminario - ha dimostrato la sua validità in particolare nel rilancio delle nostre relazioni con la Tunisia, con la quale stiamo costruendo un sistema di interventi intesi a prevenire, dissuadere e gestire i flussi migratori.

L'importanza di queste occasioni di confronto e di scambio di idee nel quadro del *partenariato* euromediterraneo consiste principalmente nella possibilità di delineare un preciso quadro istituzionale per l'Unione Europea sulla complessa ed articolata tematica migratoria e di giungere a concordare una vera e propria politica europea in materia verso l'area mediterranea.

Profondamente convinti che il fenomeno migratorio non possa che essere visto in stretta relazione col concetto della stabilità globale, l'azione italiana è quindi interamente rivolta a far sì che esso, in ambito europeo, venga trattato insieme ed alla stregua delle altre molteplici sfide che si pongono alla sicurezza del Mediterraneo.

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 migratorio 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 1 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

serie di interventi in Albania e nella ex Repubblica Federale Jugoslava di Macedonia, volti ad assicurare l'assistenza dei profughi nel frattempo giunti nei centri di accoglienza, lì appositamente allestiti.

Sul territorio nazionale, sono state assunte iniziative umanitarie rivolte all'accoglienza dei profughi, che hanno visto il diretto coinvolgimento, sotto il coordinamento del Ministero dell'interno, degli Enti locali, di diversi soggetti pubblici o privati e di associazioni di volontariato.

Il 26 marzo 1999, pochi giorni dopo l'inizio delle operazioni NATO, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con apposito decreto, ha dichiarato lo stato di emergenza per fronteggiare l'eventuale, eccezionale esodo delle popolazioni provenienti dalle zone di guerra, successivamente prorogato in data 18 giugno fino al 31.12.1999.

Sulla base dello stato di emergenza, il Ministro dell'interno, nella sua qualità di delegato al coordinamento della protezione civile, ha adottato diverse ordinanze, tra cui quella dell'11 maggio 1999 con la quale è stata disposta l'attivazione e la gestione del Centro di accoglienza individuato nella ex-base militare di Comiso (RG).

Successivamente all'attivazione del Centro di Comiso e fino al giorno 30 maggio si è provveduto a porre in essere tutte le necessarie attività di accoglienza in conseguenza del trasferimento a Comiso, in provenienza dal Campo di Stenkovac nella Ex Repubblica Federale Jugoslava di Macedonia (FYROM), di un numero complessivo di 5.816 profughi suddivisi in:

- 2759 uomini;
- 3057 donne:
- di cui 2312 bambini e ragazzi rientranti nella fascia di età da 0 a 16 anni.

Nel periodo in considerazione, sono state, inoltre, registrate, all'interno del Centro, n. 12 nascite.

Gli sfollati sono stati trasportati dal territorio macedone a Catania con 36 velivoli militari e civili e da Catania a Comiso con 26 autobus militari.

Dal 30 maggio in poi, momento in cui si è ritenuta conclusa la prima fase della operazione umanitaria in atto, si è provveduto alla gestione ed assistenza della popolazione Kossovara ospite, sino al giorno 6 luglio 1999, data in cui ha avuto inizio il ponte aereo per il rimpatrio dei profughi in Kosovo, che si è conclusa il giorno 20 luglio 1999 con il rientro di 3.894 ospiti.

In particolare, il rimpatrio è avvenuto con l'utilizzo, di 18 autobus militari che hanno curato il trasporto da Comiso a Catania, di 28 velivoli militari e civili e di 149 Autobus che hanno curato il trasporto da Skopie (capitale della FYROM) alle varie località del Kosovo

Durante tutto il periodo di gestione 1.792 sono stati gli sfollati che, ottenuto il permesso di soggiorno, hanno lasciato il Centro, senza più farvi rientro, per recarsi in altre città italiane o per varcare clandestinamente la frontiera verso Stati quali la Francia, la Germania, e la Svizzera, per il ricongiungimento con parenti ivi residenti.

In data 31 agosto 1999, si è conclusa l'ospitalità presso la ex base militare di Comiso essendo stati gli sfollati ancora presenti trasferiti nei Centri di seconda accoglienza.

Gli sfollati, nel periodo di permanenza all'interno del Centro, hanno usufruito di vitto ed alloggio, nonché di tutta l'assistenza medica necessaria.

Per la effettuazione della assistenza in favore degli sfollati dal Kosovo ospitati nel Centro di Comiso, è stata molto importante l'opera del volontariato che si ritiene abbia pienamente corrisposto alle necessità degli stessi dimostrando la piena maturità che le associazioni impegnate nel sociale hanno raggiunto nel nostro Paese.

Fin dall'inizio è stato effettuato un censimento anagrafico degli sfollati, con la registrazione dei nominativi dei presenti nonché dei componenti di ogni nucleo familiare, delle date di nascita, delle professioni e della residenza all'interno del Centro.

Particolare cura è stata riservata ai minori (2312 in totale) rientranti nelle fasce di età sotto

indicate:

0-2 anni 383	9-10 anni 282
3-4 anni 291	11-12 anni 233
5-6 anni 296	13-14 anni 278
7-8 anni 288	15-16 anni 261

A tutti i piccoli ospiti è stata riservata una maggiore attenzione sia nella fase di accoglienza che in quella di permanenza al Centro attraverso specifiche attività didattiche e ludiche nonché progetti specifici.

Particolare rilevanza hanno avuto tutte le attività didattiche che, grazie all'impegno degli sfollati che avessero la qualifica di insegnanti presenti nel

Centro, che hanno consentito l'apertura di una scuola materna e di una scuola elementare riproponente gli stessi *standard* formativi del loro Paese.

E' stata, inoltre, attivata una scuola di italiano per 500 adulti.

Parimenti è stata ottimizzata l'attività, ludica sportiva con progetti finalizzati allo svago dei bambini e ragazzi nonché quelli attinenti alle fasi ricreative quali gite culturali nei Comuni vicini e giornate balneari nella vicina Marina di Ragusa.

Grazie alle molteplici donazioni di Enti ed Amministrazioni è stato possibile attrezzare gli ambienti scolastici, fornire ai ragazzi materiale mirato per esigenze reali.

Molte scuole Organizzazioni ed Enti, sensibili al problema della solidarietà per gli sfollati, hanno proposto e realizzato nel Centro spettacoli musicali e teatrali utili per migliorare l'integrazione culturale e le condizioni di vita all'interno del Campo.

Per migliorare la qualità della vita degli sfollati si è favorito per un avviamento degli stessi all'attività lavorativa secondo le proprie professionalità.

In via generale, e dunque non solo in favore degli sfollati presenti a Comiso, il 12 maggio 1999 il Presidente del Consiglio dei Ministri, in conformità con quanto stabilito dall'articolo 20 del T.U. n. 286/98 (che ha sostituito il più volte menzionato articolo 18 della L. 40/98) ha emanato, come sopra ricordato, un decreto recante specifiche misure di protezione temporanea, ai fini umanitari, a favore delle persone provenienti dalle zone di guerra dell'area balcanica. In virtù di tale decreto gli sfollati entrati in Italia successivamente al 26 marzo 1999 hanno ottenuto dai Questori un permesso di soggiorno per motivi di protezione temporanea, valido, per il solo territorio nazionale, fino al 31 dicembre 1999 (anche per motivi di studio e di lavoro), e rinnovabile, dopo la prima scadenza, con cadenza semestrale, sino al permanere delle esigenze di protezione.

Il Governo ha concesso una proroga fino al 30.06.2000 di tali permessi di soggiorno, mediante un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il decreto in argomento contempla altresì il rimpatrio degli stranieri beneficiari delle misure di protezione, che dovrà comunque avvenire in condizioni che assicurino il pieno rispetto della dignità degli interessati e della loro sicurezza ed eventualmente avvalendosi della collaborazione di organizzazioni nazionali, internazionali o intergovernative specializzate.

Si evidenzia, infine, che risultano essere stati rilasciati, in virtù di tali disposizioni, oltre n. 18.000 permessi di soggiorno per protezione temporanea.

A favore dei profughi sono stati forniti soccorso ed assistenza nei centri e nelle strutture esistenti ed in quelle all'uopo attivate, tramite le prefetture.

Il numero massimo degli assistiti è stato raggiunto nel mese di maggio 1999 ed è stato pari a circa 8.000 unità oltre a quelle accolte nel centro di Comiso a cura del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sotto il profilo statistico, si rileva che l'immigrazione irregolare di cittadini jugoslavi di etnia albanese provenienti dalla regione del Kossovo ha fatto registrare fin dal 1997 e durante tutto il 1998 un progressivo incremento, assumendo dimensioni sempre più importanti, a partire dagli ultimi mesi del 1998, fino a raggiungere l'andamento massimo in contestualità con il fallimento dei tentativi di mediazione internazionali per comporre la crisi in atto e l'inizio (24 marzo 1999) delle operazioni belliche nell'area balcanica.

Il flusso dei kossovari ha seguito le normali rotte di transito dell'immigrazione illegale proveniente dai balcani privilegiando, in particolare, le coste pugliesi che, per vocazione geografica, costituiscono da tempo il principale 'varco d'ingresso' per l'Italia e, attraverso il nostro Paese, per gli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Solo nell'ultimo periodo del conflitto, un consistente flusso di profughi kossovari è arrivato anche attraverso il confine italo-sloveno. Con l'inizio delle ostilità, infatti, detti stranieri, in alternativa al tradizionale itinerario adriatico (dall'Albania ed, in misura minore, dal Montenegro verso le coste pugliesi), hanno sperimentato nuovi corridoi di fuga, alcuni dei quali conducevano, come indicato, alla frontiera italo-slovena.

La reale portata del fenomeno è desumibile dall'analisi dei seguenti dati:

- clandestini sbarcati durante il periodo 1. 1.99 - 23.3.99: n. 6.835 (di cui 3.318 kossovari);
- clandestini sbarcati durante il periodo 24.3.99 - 10.6.99: n. 16.970 (di cui 14.199 kossovari);
- clandestini sbarcati durante il periodo 11. 6.99 - 30.9.99 n. 17.088 (di cui 5.260 kossovari)

Pertanto, il totale degli stranieri sbarcati dall'1.1.99 al 30.9.99 è pari a 40.893 (di cui 22.777 kossovari)

Le dimensioni e la gravità del fenomeno, con particolare riferimento all'attività delle organizzazioni criminali dedite al trasporto, via mare, dei clandestini, sono rese ancor più evidenti dal numero delle persone tratte in arresto per favoreggiamento dell'immigrazione illegale (257 - per lo più scafisti albanesi) e dei natanti sequestrati (106) nel quadro dei servizi di coordinata vigilanza effettuati dalle Forze di Polizia, dalla Marina Militare e dalla Capitaneria di Porto in applicazione dell'apposito Piano operativo adottato, a suo tempo, dal Prefetto di Bari.

Da rilevare, peraltro, l'ulteriore fenomeno, registrato a partire dalla seconda metà di maggio del 1999, relativo all'arrivo, nei porti di Bari e di Brindisi, di consistenti gruppi di profughi kossovari, muniti di documenti falsi, a bordo dei traghetti di linea che quotidianamente collegano i suddetti porti con quelli albanesi di Valona e Durazzo.

Ricorrendo a tale espediente, sono giunti in Puglia, nel periodo compreso tra il 21 maggio e il 5 agosto 1999, ben 8.562 kossovari. Dopo tale data, non sono stati registrati ulteriori arrivi di profughi a bordo di navi di linea.

Per quanto riguarda l'evoluzione del fenomeno in argomento dopo la cessazione del conflitto e l'ingresso, nel Kosovo, delle forze militari operanti sotto l'egida dell'O.N.U. vi è stato un sensibile, progressivo decremento registrato nel numero di profughi giunti sulle coste pugliesi, sia clandestinamente, ricorrendo agli 'scafisti' albanesi, sia a bordo dei traghetti di linea, utilizzando falsi documenti di viaggio.

A partire dalla fine di giugno del 1999 è stato riscontrato l'arrivo sulle coste pugliesi, per lo più a bordo di pescherecci ed altre navi in pessime condizioni d'uso (c.d. 'carrette del mare') provenienti da Bar e dai porti minori del Montenegro, di numerosi cittadini jugoslavi di etnia Rom, che si dichiaravano in fuga dal Kosovo per timore di rappresaglie da parte delle milizie albanesi dell'Esercito di Liberazione Albanese (UCK) insediatesi in quella regione al termine del conflitto.

A fronte di tale ulteriore esodo, quantificabile in 7448 jugoslavi di etnia Rom giunti in Puglia nel periodo compreso tra il 29 giugno e il 25 agosto 1999, e considerata la cessazione dello stato di belligeranza nell'area balcanica che ha comportato il venir meno delle condizioni poste alla base delle misure di protezione temporanea di cui al citato D.P.C.M. del 12 maggio 1999, si è provveduto, in data 5 agosto u.s., con circolare a firma del Ministro dell'Interno a disporre l'applicazione, in luogo delle procedure 'speciali' introdotte dal citato D.P.C.M., delle norme ordinarie del D.Lgs. 25 luglio 1998, n.286 in materia di ingresso e soggiorno dello straniero nel territorio

dello Stato. Una parte degli sfollati così giunti sul territorio nazionale ha, pertanto, presentato domanda di asilo, ai sensi della vigente legislazione in materia.

La circolare indicata, peraltro, non ha comportato alcuna modifica delle situazioni giuridiche soggettive sorte, prima del 5 agosto 1999, in virtù del D.P.C.M. in argomento e tanto meno delle garanzie previste dalle vigenti disposizioni in materia di asilo.

Da ultimo si rileva che, complessivamente, dal 1 gennaio al 30 ottobre 1999 sono transitati nei centri di temporanea accoglienza (costituiti in base alla L.563/1995) o in quelli attivati per l'emergenza umanitaria del Kosovo, compresa la ex base militare di Comiso, oltre 34.000 stranieri provenienti dall'area balcanica.

La protezione sussidiaria

Il termine protezione sussidiaria ha carattere residuale rispetto alle grandi categorie concettuali dell'asilo, dello status di rifugiato e della protezione temporanea sopra delineate.

Con lo stesso si individuano, infatti, genericamente, le altre forme di protezione internazionale che uno straniero o un apolide può richiedere nel nostro Paese.

Attualmente la protezione sussidiaria, in Italia, si esprime nella concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari individuali (articolo 5, comma 6 TU 286/98) e per motivi di protezione sociale (articolo 18, TU 286/98).

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari individuali viene concesso, con atto discrezionale del Questore, in molteplici situazioni, in particolare quando lo straniero, pur non ottenendo il riconoscimento dello status di rifugiato (perché, ad esempio, lo stesso non è stato oggetto di una persecuzione individuale e, pertanto, non ricorrono i presupposti previsti dalla Convenzione di Ginevra per riconoscergli tale status), si troverebbe esposto, in caso di rimpatrio, a rischi concernenti beni fondamentali della sua persona, ad esempio per essere in atto, nel suo Paese, una guerra civile (risultano attualmente concessi, a tale titolo, 1679 permessi di soggiorno).

Anche tale forma di protezione internazionale troverà una migliore e più completa regolamentazione quando verrà approvato il disegno di legge in tema di asilo a cui si è fatto accenno nel precedente paragrafo, in quanto nello stesso si prevede un intervento diretto della Commissione Centrale per il Diritto di Asilo nella concessione della protezione in parola e nella sua periodica revisione, nonché i diritti che dalla stessa discendono.

Il permesso di soggiorno per protezione sociale rappresenta un'importante innovazione della legge 40/98.

Ai fini del rilascio di tali permessi di soggiorno è fondamentale anche il ruolo degli Enti locali ed il lavoro delle Associazioni che operano in contatto con le donne interessate e si fanno garanti per le stesse, nel rapporto con gli organi di polizia e giudiziari.

La scelta di aiutare in ogni modo possibile coloro che vogliono sfuggire a trafficanti criminali è fondamentale per ridurre il fenomeno della tratta delle donne al fine, principalmente, del loro impiego nella prostituzione.

L'articolo 18 del TU 286/98 è una norma veramente innovativa per due ragioni. La prima è che la sua finalità è prioritariamente la protezione sociale della persona che è stata vittima del traffico; la seconda è che l'articolo 18 sgancia la connessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale dalla necessaria collaborazione nelle indagini.

Il presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno consiste nell'accertamento di '...situazioni di violenza o di grave sfruttamento, nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio...'.

L'obiettivo della norma sul permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale è quello di riuscire a sottrarre al racket della criminalità organizzata il maggior numero possibile di donne e ragazze.

La scommessa è, pertanto, costituita dalla concessione del permesso di soggiorno a tutte coloro che vogliono affrancarsi da una condizione di vera e propria schiavitù.

L'approfondimento della tematica in esame è un impegno del Governo in quanto permangono alcuni ostacoli al pieno svolgimento dello spirito che ha animato il legislatore, in particolare quando la donna interessata, pur intendendo collaborare, è già stata destinataria di un provvedimento di espulsione.

Un segnale particolarmente significativo, della volontà del Governo di dare piena attuazione alla normativa in esame, può essere individuato nell'emanazione, in data 11.11.1998, del decreto del Ministro per le pari opportunità istitutivo della Commissione interministeriale che ha il compito di dare piena attuazione all'articolo 18 del TU 286/98 che dovrà, tra l'altro, valutare i progetti finalizzati alla realizzazione delle misure di protezione sociale delle persone beneficiarie del permesso di soggiorno in esame.

CAPITOLO 4

MISURE DI CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

PAGINA BIANCA

Dispositivi di vigilanza e controllo delle frontiere

L'applicazione dell'Accordo di Schengen e, soprattutto, la crescita esponenziale del fenomeno dell'immigrazione clandestina hanno determinato l'esigenza di procedere ad una verifica, particolarmente attenta, delle articolazioni periferiche della strutture delle forze di polizia destinate alla sicurezza della linea di confine.

Per quanto concerne il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno, le novità di maggior rilievo hanno riguardato l'accostamento delle funzioni di polizia di frontiera e di polizia di immigrazione, processo peraltro già realizzato con l'istituzione del competente Servizio Immigrazione e Polizia di Frontiera nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale.

L'adeguamento strutturale riguarda, in particolare, le attività tradizionalmente affidate agli Uffici Stranieri delle Questure che si pongono a fianco di quelle di Polizia di Frontiera in modo tale che, anche attraverso un profilo formale, possa meglio affermarsi la sostanza delle novità rappresentate da una lettura sinergica dei due campi di attività rispetto al fenomeno dell'immigrazione.

Sul piano organizzativo si è poi ritenuto opportuno di superare la tradizionale ripartizione in polizia di frontiera terrestre, aerea e marittima, prevedendo semplicemente Uffici di Polizia di Frontiera con le rispettive articolazioni periferiche minori: sezioni, sottosezioni e porti; con la previsione di un incremento di quattro zone di frontiera, di sei nuovi presidi e, infine, di un potenziamento dell'organico rispetto all'attuale, di 1.400 unità, passando dalle 5.205 alle 6.600.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei mezzi di supporto tecnico per i presidi di frontiera, anche in virtù dei possibili controlli che potranno essere effettuati dalla Commissione Frontiere Schengen, sulla base della decisione del 16.9.98 del Comitato Esecutivo Schengen, volta a verificare la corretta applicazione delle procedure previste dalla relativa Convenzione di attuazione, sono in corso di definizione specifiche progettualità tecniche.

Nell'ambito di tale programmazione si prevede, tra l'altro, l'acquisizione di adeguate infrastrutture e tecnologie avanzate, finalizzate al controllo delle frontiere esterne maggiormente esposte al fenomeno migratorio, quali ad esempio le regioni meridionali del paese unitamente ad un collaterale potenziamento della dotazione di ogni Ufficio di frontiera di apparecchiature informatiche e di automezzi.

Sotto il profilo operativo, particolare impulso è stato dato all'attivazione dei piani di coordinata vigilanza soprattutto nelle due regioni maggiormente esposte ai flussi migratori, Puglia e Friuli Venezia Giulia. Il rafforzamento delle attività ha consentito di ottenere, nel primo semestre del 1999, un aumento consistente nell'individuazione degli stranieri irregolari nella zona di confine italo-sloveno

rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (2212 a fronte di 1156, pari ad un aumento del 53%).

Ulteriori risorse di uomini, da destinare al contrasto dell'immigrazione illegale, saranno a breve disponibili a seguito dell'applicazione dell'articolo 5 della legge n. 217/92, che prevede la possibilità di devolvere i controlli di sicurezza presso gli aeroporti che non comportano l'esercizio di possibile potestà, ad enti od organizzazioni private. La devoluzione di detti servizi, resa possibile dall'emanazione del regolamento di attuazione della legge (decreto ministeriale n. 85 del 29 gennaio 1999 in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale), consentirà il recupero del personale della Polizia di Stato in servizio presso gli Uffici di Frontiera ed impiegati attualmente nelle attività di controllo in via di affidamento ai privati.

I centri di permanenza temporanea e assistenza

I centri di permanenza temporanea e assistenza di cui all'art.14 del decreto legislativo n.286 del 1998 rappresentano lo strumento prescelto per garantire una più efficace esecuzione del provvedimento di restituzione al paese d'origine dello straniero entrato irregolarmente nel territorio nazionale.

Costituiscono, pertanto, per le loro finalità uno degli elementi preordinati ad assicurare l'effettivo funzionamento delle procedure espulsive che, in base al sistema delineato nella riforma del 1998, è preliminare al regolare esercizio di una politica dell'immigrazione basata sulla programmazione annuale delle quote dei flussi di ingressi nel territorio nazionale.

In armonia a quanto previsto da altri ordinamenti europei, con il nuovo istituto si sono volute destinare specifiche strutture alla permanenza, sotto il controllo dell'Autorità giudiziaria, degli stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione o di respingimento; il trattenimento per un periodo temporaneo (massimo 30 giorni) viene utilizzato per superare gli ostacoli che si pongono all'effettiva esecuzione del provvedimento.

Per l'individuazione dei centri la norma richiede l'adozione di un decreto del Ministro dell'interno di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la solidarietà sociale.

La prima fase di istituzione — 1998

Le caratteristiche particolari dei centri, normativamente previste, richiedono che la struttura, pur finalizzata ad una permanenza obbligatoria dello straniero, sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, garantisca condizioni di vivibilità interne non lesive della dignità umana e una completa libertà di corrispondenza anche telefonica verso l'esterno.

Tali particolarità hanno comportato una attenta e non facile ricerca, avviata contemporaneamente all'approvazione della legge, di aree o strutture idonee all'istituzione dei centri sulla scorta di una preliminare pianificazione di massima. La pianificazione è stata improntata ad un criterio quantitativo collegato alla consistenza e frequenza degli sbarchi di clandestini nelle aree più esposte al fenomeno (Sicilia, Puglia e Calabria).

Contemporaneamente alla realizzazione di detta pianificazione, è stato necessario attivare tempestivamente, sempre attraverso apposita decretazione, numerosi centri, anche a carattere provvisorio, per far fronte ai numerosi sbarchi di clandestini avvenuti, a pochi mesi dell'approvazione della legge, durante i mesi di giugno, luglio e agosto del 1998.

Superata l'emergenza estiva, che ha coinvolto le sole regioni meridionali, con l'intento di riprendere l'azione di programmazione e pianificazione a livello nazionale è stato istituito presso il Ministero dell'interno, nel mese di ottobre del 1998, un apposito gruppo tecnico che, oltre a definire le caratteristiche di base da rispettare nell'allestimento di dette strutture, ha provveduto ad indicare alcune priorità da tenere presenti nella dislocazione territoriale dei nuovi centri.

La programmazione elaborata si articola in due fasi: la prima destinata alla realizzazione di una rete di strutture basata su centri da istituire in alcune grandi città, nelle aree di confine e in quelle maggiormente esposte al fenomeno dell'immigrazione illegale. Sono previsti, inoltre, alcuni centri specificamente dedicati al transito e allo smistamento degli stranieri interessati in altri centri. Ciò in attesa che si realizzi, mediante la seconda fase, la definizione, a regime, di una compiuta rete nazionale attraverso l'attivazione di almeno un centro per ogni regione.

Alla data del 31 dicembre 1998, quindi a soli 8 mesi dal momento in cui si sono rese tecnicamente disponibili le specifiche risorse finanziarie che hanno concretamente consentito la realizzazione delle strutture, risultavano attivati n.21 centri di cui n.11 operativi o di immediata attivazione, n.2 in adeguamento strutturale (Lampedusa e Agrigento) e n.8, attivati durante l'emergenza estiva di quell'anno, non più operativi in quanto ritenuti non rispondenti ai nuovi criteri di idoneità. Alcuni centri (in particolare quelli di Bari-Palese, Lecce-Melendugno, Catanzaro-Lametia Terme, Caltanissetta-Pian del Lago, Palermo-Termini Imerese) venivano, a quella data, utilizzati esclusivamente a fini umanitari anche per l'accoglienza di stranieri in attesa di formalizzazione della loro richiesta di asilo, ai sensi della legge 29 dicembre 1995, n.563 (legge "Puglia").

I centri di permanenza temporanea e assistenza 1999

Nel corso del 1999 si è continuato nel progressivo completamento della programmata pianificazione di dette strutture. Sono divenuti infatti operativi i centri di Milano, da gennaio; quello di Otranto, da febbraio; quello di Torino, da aprile; dal mese di settembre è stato attivato, inoltre, il centro di Roma-Ponte Galeria (2° lotto) mentre a breve è prevista l'apertura del centro di Brindisi-Restinco, e la riapertura di quelli di Agrigento e di Caltanissetta le cui ristrutturazioni sono in avanzato stato di realizzazione. Sono state inoltre effettuate e già completate le ristrutturazioni dei centri di Ragusa, e Lampedusa.

Sempre nel 1999 sono stati predisposti i decreti istitutivi dei centri di Bologna e Trapani 2, che dovrebbero poter entrare in funzione entro il primo semestre del 2000 unitamente a quelli di Bari-Palese 2 e di Livorno.

Pertanto i centri decretati dall'approvazione della legge n. 40 del 1998 risultano, ad oggi, complessivamente 31 di cui:

- a) 13 operativi e 2 in ristrutturazione: i centri operativi sono collocati a Torino, Milano, Roma, Brindisi – Francavilla Fontana, Lecce “Badessa”, Lecce – Melendugno, Catania, Trapani, Palermo – Termini Imerese, Ragusa, Catanzaro- Lametia Terme. A questi sono da aggiungere due centri dedicati alle operazioni d’identificazione e smistamento situati a Lampedusa (Ag) e Otranto (Le). La disponibilità complessiva di posti è di circa 1.500, che diventeranno di oltre 1.700 una volta completati i lavori dei due centri in ristrutturazione (Agrigento e Caltanissetta). A tale ricettività va aggiunta quella di due centri (Bari - Palese e Livorno-Rosignano Marittimo) che, come già ricordato, sono stati utilizzati per l’accoglienza umanitaria connessa alla recente emergenza del Kosovo o per gli interventi assistenziali a carattere temporaneo per i richiedenti asilo;
- b) 3 sono in via di realizzazione: Brindisi “Restinco”, Bologna e Trapani 2;
- c) 11 sono stati disattivati o la loro realizzazione sospesa a seguito di ulteriori approfondimenti che ne hanno evidenziato l’inidoneità.
- d) 2 strutture sono in corso di progettazione e destinate a sostituire gli attuali centri; Bari-Palese 2 e Milano 2;

Entro il prossimo anno si ha in programma di rendere disponibili per il trattenimento degli espellendi oltre 2.000 posti ai quali se ne dovrebbero aggiungere altri qualora si concludano positivamente ulteriori rilevanti istruttorie, attualmente in corso, relative alla eventuale istituzione dei centri di Gorizia, Brescia, Crotone e Siracusa.

Sia nella fase di istituzione che in quella di gestione dei centri, costante è stata la preoccupazione di assicurare l’ottimale rispetto delle prescrizioni legislative sul trattamento degli stranieri in attesa di espulsione.

Come già evidenziato, la novità dell’istituto per l’ordinamento italiano, attuato almeno nella prima fase sulla base di fattori emergenziali avvenuti nell’estate del 1998, hanno indotto alla ricerca di un modello strutturale e di gestione da verificare e perfezionare in base all’esperienza acquisita. Modello che opportunamente valutato potrà trasferirsi alle altre strutture in via di realizzazione al fine di garantire l’omogeneità degli interventi sul territorio nazionale.

Il profilo strutturale è stato, nella prima fase di realizzazione dei centri, condizionato dall’emergenza di reperire, nell’immediato, immobili, preferibilmente demaniali, che risultassero disponibili nelle aree interessate.

Ciò ha comportato delle scelte, imposte da fattori contingenti, che hanno portato alla realizzazione di centri caratterizzati dalla temporaneità della loro operatività.

In particolare, l’emergenza del 1998 ha indotto, a fronte dell’impossibilità di realizzare in breve tempo l’opera progettata e realizzata per la specifica finalità, a privilegiare minimi adeguamenti strutturali su immobili comunque reperiti oppure

alla realizzazione del centro su aree disponibili utilizzando moduli prefabbricati o containers.

Pur con le caratteristiche evidenziate, elemento prioritario e essenziale nella definizione degli "standars" strutturali è stato quello di assicurare, nel breve periodo di trattenimento normativamente stabilito, condizioni di permanenza non lesive della dignità umana e, comunque, sempre compatibili con le necessarie misure di sicurezza poste a tutela anche degli stessi stranieri. Ciò anche al fine di evitare l'insorgere, favorito dalle condizioni di permanenza obbligata, di possibili situazioni conflittuali originate dall'appartenenza degli ospiti ad etnie di diversa cultura, religione e tradizioni.

Superata la prima fase, che ha consentito comunque di acquisire rilevanti esperienze sui modelli strutturali, si è avviata la realizzazione delle strutture definitive, attivando, in particolare, Roma - Ponte Galeria 2° lotto e progettando, sulla base degli elementi acquisiti, i centri di Milano 2° lotto, Bologna e Trapani 2, che diverranno operativi nel corso del 2000.

Per quanto concerne la gestione dei centri, l'assistenza degli stranieri - in ossequio alle disposizioni normative - è stata affidata, sulla base di specifiche convenzioni, ad enti o organizzazioni con comprovata esperienza nel settore solidaristico e assistenziale.

Si è ritenuto che quel delicato e complesso rapporto umano e relazionale, che si instaura all'interno del centro, con l'ospite straniero soggetto ad espulsione debba essere curato da personale esperto nel campo delle relazioni sociali e con specifiche esperienze nell'attività di assistenza dei ceti più deboli.

La comprensione dei rilevanti riflessi psicologici collegati ad un ritorno forzoso nel Paese di origine rappresenta un elemento prioritario da tenere in considerazione non solo sotto il prevalente profilo umanitario ma anche per garantire la regolare convivenza all'interno del centro.

In particolare, in sette dei centri attualmente operativi, la gestione è curata dalla Croce Rossa Italiana. Nei tre operativi in provincia di Lecce, ad uno provvede un Ente religioso, con una formazione specifica nell'accoglienza degli immigrati come l'Arcidiocesi di Lecce; all'altro, la Provincia, tramite una associazione di volontariato, anch'essa specializzata nel settore. In quelli di Otranto e Brindisi la gestione è curata dall'Ente comunale; mentre nel centro di Lametia Terme è stata affidata ad una cooperativa di solidarietà sociale.

A Trapani, dopo una prima esperienza con l'Ente comunale, attualmente alla gestione provvede direttamente la Prefettura.

Il tentativo che si vuole perseguire nel settore, in attuazione di quei profili inscindibili di legalità e solidarietà cui è improntata la legge sull'immigrazione, è di evitare di seguire la pur facile assimilazione dei centri di permanenza temporanea e assistenza a strutture detentive, accentuando, invece, le caratteristiche

umanitarie e sociali. Il percorso intrapreso richiede la più ampia e aperta collaborazione di tutte le forze sociali comunque interessate all'immigrazione. Il coinvolgimento richiesto deve, peraltro, improntarsi alla consapevolezza che solo il contenimento dei flussi irregolari, di cui i centri rappresentano uno degli elementi fondamentali, può consentire la regolare gestione del fenomeno immigratorio, assicurando, nel contempo, le condizioni per l'ottimale integrazione delle forme di migrazione regolari. Anche in tal modo si potranno dissipare quei dubbi e quei timori che a volte alcuni settori dell'opinione pubblica manifestano, dovuti spesso ad una non sufficiente informazione sulla normativa in materia.

Utilizzazione dei centri di permanenza temporanea e assistenza

Nel corso del 1998, a decorrere dal luglio, nei centri sono stati ospitati n.5007 stranieri con una permanenza media di circa 20 giorni. Di questi:

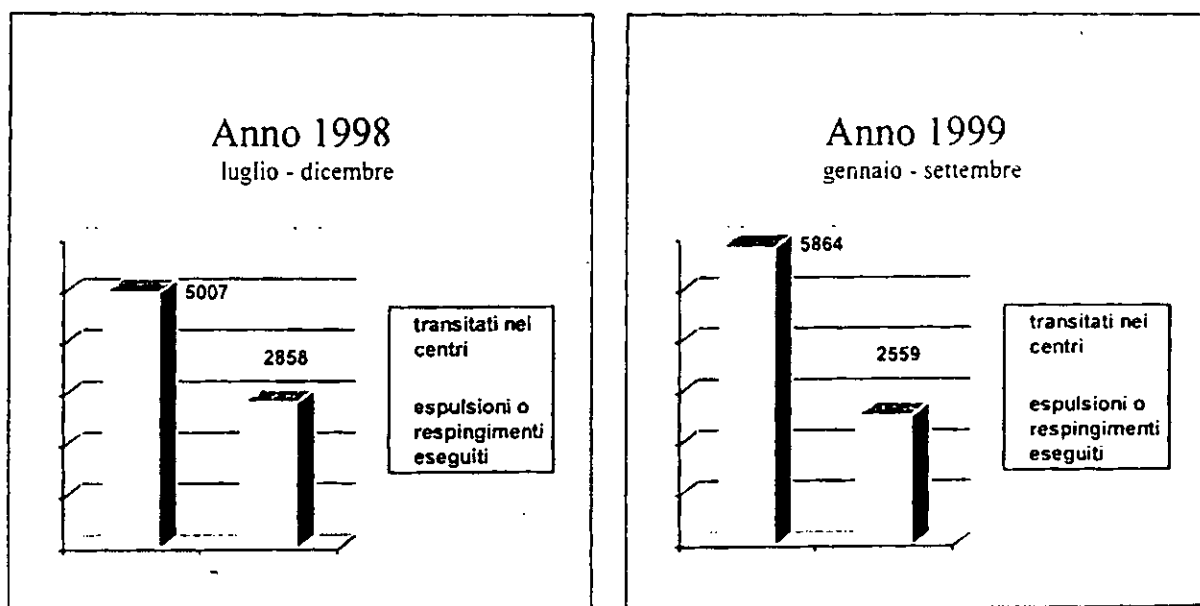
- n.2.858 pari al 57,08% sono stati espulsi o respinti;
- n.1.029 pari al 20,55% sono stati dimessi al termine dei 30 giorni previsti quale periodo massimo di trattenimento nei centri;
- n.641 pari al 12,80 % hanno chiesto asilo;
- n.230 pari al 4,59% si sono allontanati arbitrariamente dai centri eludendo la vigilanza;
- n.194 pari al 3,87% sono stati tratti in arresto per motivi diversi;
- n.55 pari all'1,10% sono stati dimessi per mancata convalida dei provvedimenti di trattenimento da parte delle competenti Autorità Giudiziaria.

Nel corso del 1999 e sino al 20 settembre, nei centri attivati sono stati ospitati n.5.864 stranieri di cui:

- n.2.559 pari al 43,64% sono stati espulsi o respinti;
- n.2.370 pari al 40,42% sono stati dimessi al termine dei 30 giorni previsti quale periodo massimo di trattenimento nei centri;
- n.219 pari al 3,73 sono stati dimessi per motivi vari (ad esempio cure mediche, accertato stato di gravidanza, ecc.);
- n.257 pari al 4,38 % hanno chiesto asilo;
- n.275 pari al 4,69% si sono allontanati arbitrariamente dai centri eludendo la vigilanza;
- n.31 pari al 0,53% sono stati tratti in arresto per motivi diversi;

- n.153 pari al 2,61% sono stati dimessi per mancata convalida dei provvedimenti di trattenimento da parte delle competenti Autorità Giudiziaria.

Dai dati emerge che nel primo periodo di attivazione (luglio 1998 - settembre 1999) del sistema voluto dalla legge n.40 del 1998 le espulsioni eseguite tramite la permanenza nei centri sono state superiori al 50 per cento dei transitati nelle strutture di permanenza.



Interventi assistenziali a favore di stranieri irregolari ai sensi della legge 29 dicembre 1995, n.563.

Gli interventi straordinari a carattere assistenziale a favore di stranieri irregolari in condizione di non trattenimento e l'eventuale istituzione di centri per la loro accoglienza trovano 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).

Le ipotesi considerate si riferiscono, quindi, a quegli episodi in cui, a fronte di un considerevole numero di stranieri sbarcati sulle coste o intercettati sul territorio, si determini la necessità di provvedere ad un approfondimento delle singole situazioni personali prima dell'adozione del provvedimento di espulsione o di respingimento, presupposto necessario per il trattenimento nei centri di cui all'art.14 del testo unico.

Sussiste in tutti questi casi l'esigenza di provvedere, in via prioritaria, ad assicurare l'assistenza ed il soccorso degli stranieri irregolari in "attesa d'identificazione" (così l'art.2 del d.l.n.451 convertito con la legge n.563/1995) nel periodo in cui tali attività non possono ancora effettuarsi, in assenza del formale provvedimento espulsivo, nello specifico centro di permanenza ovvero perché vi sarà la successiva regolarizzazione della loro posizione come richiedenti asilo. Tali situazioni hanno un carattere temporale e di emergenza in quanto, secondo le rispettive fattispecie, una volta adottata l'espulsione o il respingimento lo straniero viene successivamente ospitato nel più vicino centro di cui trattasi oppure si provvede all'erogazione dello specifico contributo previsto per i richiedenti asilo dall'art.1 della legge n.39/1990 (lire 34.000 per 45 giorni). In tale ultimo caso, il richiedente asilo, in quanto straniero regolarmente soggiornante può usufruire, alternativamente al contributo, alle misure di accoglienza disposte dagli Enti locali ai sensi dell'art.40 del decreto legislativo n.286 del 1998.

Le misure assistenziali di cui alla citata legge n.563/1995 assumono, pertanto, un ruolo essenziale nel settore dell'assistenza agli stranieri entrati irregolarmente nel territorio nazionale, in quanto unici strumenti, normativamente previsti, per attivare l'accoglienza umanitaria nel periodo transitorio necessario alle operazioni d'identificazione e alle conseguenti determinazioni relative all'eventuale provvedimento di allontanamento o di rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo.

Facendo ricorso alla normativa della c.d. legge "Puglia" si è potuto, pertanto, di far fronte alle esigenze umanitarie connesse ai consistenti sbarchi d'irregolari avvenuti durante l'estate del 1998, relativi soprattutto a cittadini di etnia curda (di nazionalità turca o irachena) nonché a quelli dell'autunno dello stesso anno che ha visto l'arrivo dei primi cittadini di etnia kossovara. In entrambi i casi gli interventi sono stati effettuati nelle more della formalizzazione dell'applicazione delle procedure in materia di asilo. Gli interventi attivati in base alla stessa legge hanno inoltre consentito l'assistenza dei profughi provenienti dal Kosovo nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 maggio 1999.

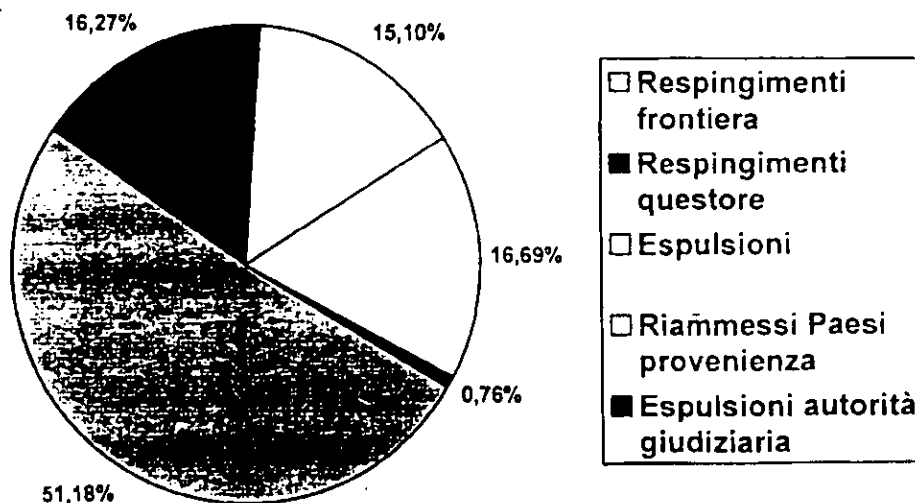
Restituzione degli stranieri irregolari ai Paesi di provenienza

Alla data del 31 ottobre del 1999 risultano rimpatriati, in esecuzione di provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale, complessivamente n.60.724 stranieri. In tale numero sono compresi i respinti alla frontiera (31.079), i respinti del questore ai sensi dell'art.10, comma 2, del testo unico (9.878), le espulsioni effettivamente eseguite (9.168), le espulsioni con provvedimento dell'autorità giudiziaria (463) e gli stranieri irregolari, respinti o espulsi, restituiti ai Paesi di provenienza in base agli accordi di riammissione (10.136).

Tale ultimo dato numerico è stato considerato separatamente, pur non avendo una propria autonomia provvedimento richiedendo comunque come presupposto l'adozione dell'espulsione o del respingimento, al fine di valutare l'apporto degli accordi di riammissione nell'agevolazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio.

Nello stesso periodo le espulsioni solo intimate sono state 31.198.

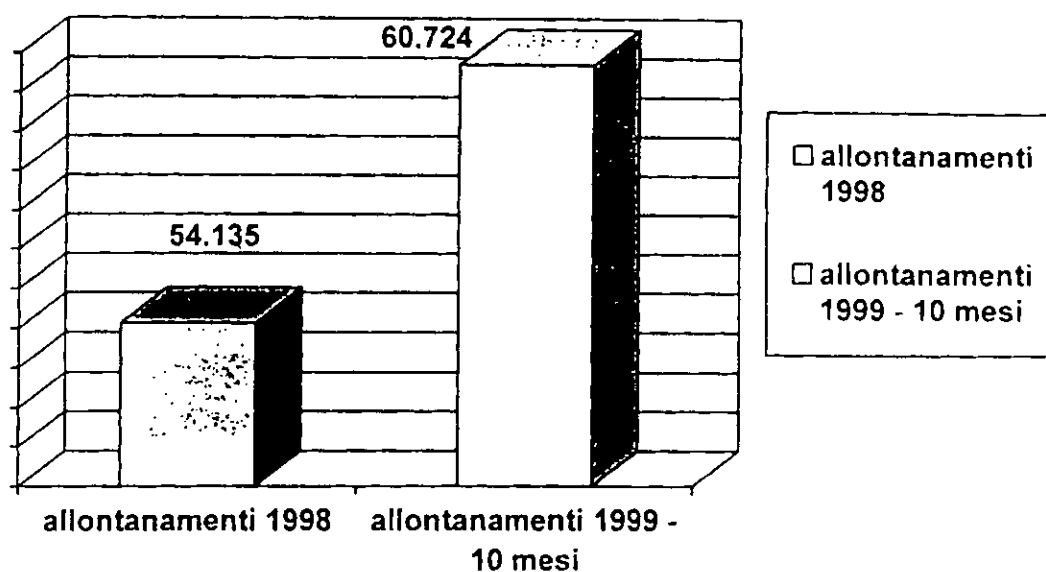
Ripartizione percentuale allontanamenti 1999



Nel corso del 1998 gli allontanamenti eseguiti sono stati complessivamente 54.135. Tale numero, riferito ad un anno di transizione da una disciplina all'altra, comprende gli allontanamenti eseguiti con l'applicazione della precedente

disciplina prevista dalla legge n.39/1990 (legge Martelli) e quelli derivati dai nuovi procedimenti introdotti dalla legge n.40/1998.

Nel 1998 le espulsioni intimate sono state 44.121.

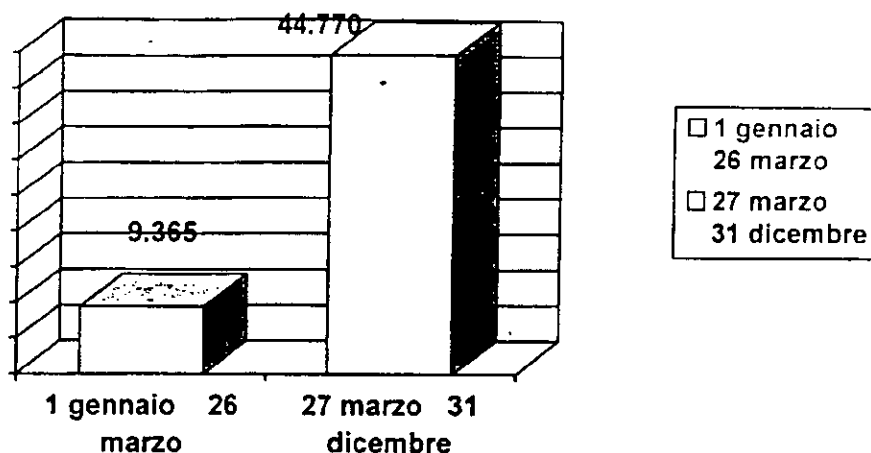


Dalla comparazione numerica tra i due periodi (peraltro per il 1999 solo 10 mesi), si evidenzia un "trend" di crescita di poco superiore al 12 per cento.

La tendenza in aumento si andava delineando già nel corso del 1998 con il passaggio dall'una all'altra disciplina.

Infatti, alla data di entrata in vigore della legge n.40 (26 marzo 1998) le espulsioni intimate sono state 11.861 e 1.567 quelle eseguite. Alla stessa data i respinti alla frontiera risultano essere 7.798. Complessivamente, pertanto, a quella data sono stati eseguiti 9.365 provvedimenti di allontanamento di stranieri irregolari.

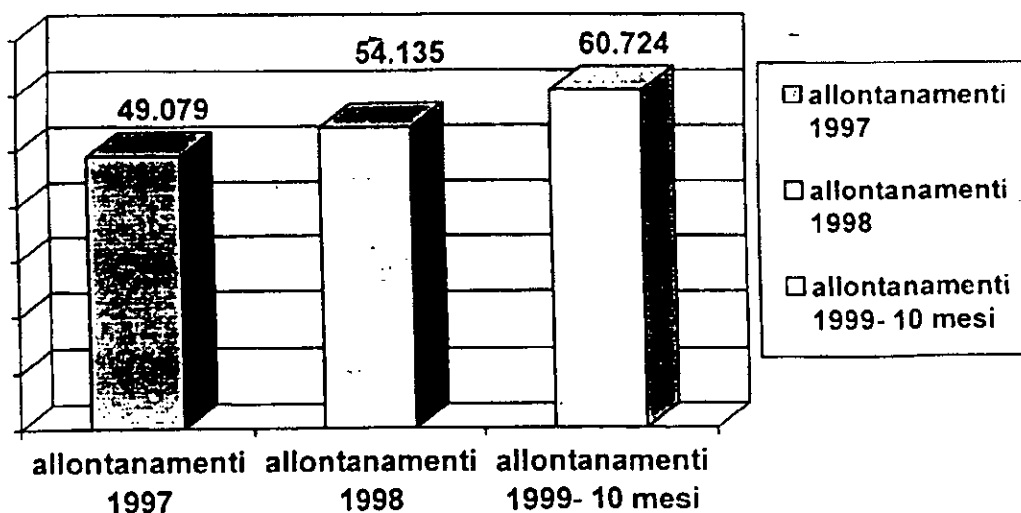
Dalla data del 27 marzo al 31 dicembre dello stesso anno, mentre le espulsioni intime risultano in 32.260 e quelle eseguite 6.979, con un numero di respinti alla frontiera pari a 21.795. A tali dati vanno aggiunti quelli derivanti dal nuovo istituto del respingimento da parte questore pari a 15.564. Il totale complessivo dei provvedimenti di allontanamento effettivamente eseguiti con la nuova disciplina ammonta, pertanto, è pari a 44.770.



I dati indicati, pur relativi a diversi periodi temporali (rispettivamente meno di 3 mesi e più di 9), rilevano, con la applicazione della nuova normativa, una progressiva crescita nell'esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio.

Ancora più evidente risulta il trend di crescita se il confronto viene effettuato tra il 1999 e il 1997, periodo quest'ultimo in cui fu interamente applicata la disciplina della legge "Martelli".

Nel corso di quell'anno, infatti, gli allontanamenti, comprensivi dei respinti alla frontiera e delle espulsioni eseguite, risultano pari a 49.079 a fronte dei n.60.724 del 1999 (aumento pari a oltre il 23 %).



Dalle tabelle riportate in appendice, cui si rinvia per una più attenta valutazione, da comparare anche con i dati relativi all'esecuzione dei rimpatri dei trattenuti presso i centri di permanenza temporanea e assistenza, evidenziano che gli strumenti di contrasto dell'immigrazione irregolare, introdotti dalla nuova normativa, grazie anche al costante impegno degli operatori delle Forze di polizia, hanno consentito di migliorare l'efficacia dell'esecuzione dei rimpatri forzosi così come auspicato al momento della loro formalizzazione legislativa.

La progressiva puntualizzazione, attualmente in corso, dei meccanismi e delle procedure di allontanamento unitamente all'istituzione di nuovi centri di permanenza temporanea e assistenza dovrebbe consentire un ulteriore miglioramento del rapporto tra espulsioni intimate e quelle effettivamente eseguite.

Ulteriori margini di ottimizzazione dei risultati potranno derivare dalla conclusione di nuovi accordi di riammissione con i Paesi di origine dei flussi dell'immigrazione clandestina.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tav. 1 - Cittadini stranieri espulsi e riammessi nei paesi di provenienza. Anni 1998 e 1999
Espulsi

AREE GEOGRAFICHE E PAESI DI CITTADINANZA	01/01/1998		27/03/1998		1999 (a)		
	29/03/1998		31/12/1998				
	espulsioni con informazione	espulsioni effettive eseg.	espulsioni con informazione	espulsioni eseg. con accom.	ammissioni nei paesi di prov.	espulsioni senza accom.	espulsioni eseg. con accom.
EUROPA	5.733	1.349	15.907	5.941	7.773	19.315	6.354
Unione Europea	11	8	2	7	13	9	7
di cui: -Francia	2	-	-	2	12	-	1
-Germania	3	2	-	-	-	1	2
-Regno Unito	-	-	-	-	-	-	-
-Spagna	-	3	1	5	2	-	2
Europa centro-orientale	5.722	1.241	15.901	5.934	7.756	19.300	6.346
di cui: -Albania	2.373	794	6.448	4.735	4.210	3.829	4.244
-Bulgaria	71	12	204	37	33	273	49
-Ceca, Repubblica	28	-	88	11	7	105	22
-ex Jugoslavia	1.065	137	3.799	419	-	3.555	-
-Bosnia-Erzegovina	792	11	480	14	33	374	63
-Croazia	78	12	212	15	29	234	67
-Jugoslavia	517	58	2.455	255	1.528	2.195	151
-Macedonia	258	54	610	108	448	558	103
-Slovenia	10	2	42	27	10	54	19
-Polonia	365	41	631	71	2	1.006	130
-Romania	1.198	173	2.346	380	581	3.746	730
-Russia	155	18	138	7	7	239	32
-Turchia	49	15	301	34	216	352	24
-Ucraina	271	39	795	184	49	1.473	225
-Ungheria	35	3	53	25	4	175	15
Altri Paesi europei	-	-	4	-	4	5	1
di cui: -Svizzera	-	-	-	-	4	3	1
AFRICA	4.253	195	11.744	698	1.701	8.458	2.329
Africa settentrionale	3.044	148	7.435	540	1.240	4.273	1.480
Algeria	449	11	1.175	39	255	355	217
Egitto	132	4	247	33	113	245	48
Marocco	1.971	73	4.793	227	407	2.175	539
Tunisia	475	59	1.129	208	453	797	570
Africa occidentale	1.062	42	3.390	139	435	3.793	802
Ghana	175	3	592	15	47	797	115
Nigeria	540	24	1.748	59	55	2.755	522
Senegal	114	9	470	12	23	423	48
Africa orientale	55	2	147	4	10	155	15
Maurizio	4	-	12	-	1	4	1
Somalia	3	-	23	-	1	57	1
Africa centro-mend.	82	3	272	15	15	220	29
ASIA	1.460	22	3.476	157	527	4.235	251
Asia occidentale	573	8	1.089	14	340	1.057	53
Iran	14	1	46	-	27	220	-
Irak	484	2	812	9	257	593	22
Libano	13	-	36	-	11	20	2
Siria	14	1	29	-	4	16	4
Asia centro-meridionale	386	9	1.272	109	201	1.504	169
India	47	-	299	9	107	257	50
Pakistan	53	2	231	20	75	332	42
Sri Lanka (Ceylon)	82	-	92	15	18	52	10
Asia orientale	495	5	1.115	34	86	1.375	89
Cina	458	2	1.054	33	70	1.483	54
Filippine	16	1	41	1	14	170	1
AMERICA	409	98	1.121	181	30	1.584	233
America settentrionale	4	3	7	-	-	9	1
Stati Uniti d'America	2	3	7	-	-	7	1
America centro-merid.	405	95	1.114	181	30	1.575	232
Brasile	78	15	244	92	1	368	95
Cile	17	4	47	5	2	111	25
Colombia	111	51	251	61	10	324	57
Dominicana, Repubblica	7	1	23	1	1	22	3
Perù	44	4	151	5	12	224	11
OCEANIA	2	-	-	2	-	2	1
Altri Paesi	4	-	11	-	-	3	-
APOLICI	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	11.361	1.564	32.259	5.979	10.136	31.198	9.163
di cui Paesi a forte press. migr.	11.792	1.550	32.227	5.970	10.114	31.172	9.155

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza

a) Nelle espulsioni eseguite, con accompagnamento, non sono comprese 463 espulsioni con Provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, di cui 393 eseguite e 70 con accompagnamento ai Centri di permanenza temporanea.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Respinti

Tav. - Cittadini stranieri respinti. Anni 1997-99

AREE GEOGRAFICHE PAESI DI CITTADINANZA	1997	01.01/1998 25.02/1998	27.02/1998 31/12/1998		01/1999 31/12/1999			
	alla frontiera	alla frontiera	alla frontiera	* Question	alla frontiera	Question	di cui imm. irreg.	di cui A/C.P.
EUROPA	19.019	3.911	11.437	11.234	22.745	7.595	93	7.512
Unione Europea	401	20	167	1	437	1		1
di cui:								
- Francia	255	15	21	-	37	-		
- Germania	105	10	14	-	34	-		
- Regno Unito	-	-	-	-	51	-		
- Spagna	-	-	9	-	11	-		
Europa centro-orientale	18.479	3.872	11.081	11.223	22.060	7.590	83	7.507
di cui:								
- Albania	3.922	1.534	4.379	9.479	9.901	5.111	3	5.108
- Bulgaria	578	60	197	16	-	19	2	17
- Ceca, Rep.	817	89	116	1	105	3	-	3
- ex Jugoslavia	3.948	859	3.552	1.358	7.339	1.173	-	1.173
- Bosnia - Erzegovina	1.355	317	642	3	1.251	50	1	49
- Croazia	1.974	430	970	38	1.750	2	-	2
- Jugoslavia (s)	-	-	973	1.153	3.348	824	19	805
- Macedonia	-	-	289	158	751	325	8	317
- Slovenia	717	112	373	6	339	-	-	-
- Polonia	1.913	217	388	15	721	4	-	4
- Romania	3.501	510	1.140	229	1.583	108	14	122
- Russia	819	55	218	5	240	1	-	1
- Turchia	1.224	188	518	97	759	93	14	79
- Ucraina	-	40	60	7	391	32	4	28
- Ungheria	968	187	335	8	379	1	-	1
Altri paesi europei	138	9	209	10	248	4	-	4
di cui:								
- Svizzera	138	9	209	5	240	4	-	4
AFRICA	5.589	798	2.215	3.219	2.450	1.259	1.061	198
Africa settentrionale	4.135	417	885	2.982	1.041	587	294	93
di cui:								
- Algeria	1.524	118	203	163	179	129	123	5
- Egitto	308	31	124	189	155	120	58	52
- Marocco	1.529	168	375	2.120	419	479	468	11
- Tunisia	776	102	56	469	157	242	209	14
Africa occidentale	1.135	259	734	113	930	177	82	95
di cui:								
- Ghana	291	99	259	5	294	13	-	13
- Nigeria	363	91	220	2	228	22	1	21
- Senegal	405	64	143	9	181	1	-	1
Africa orientale	331	69	486	46	308	90	35	5
di cui:								
- Mauritius	106	2	8	10	11	-	-	-
- Somalia	187	38	191	31	40	75	78	-
Africa centro-meridionale	88	13	110	73	173	5	-	5
ASIA	5.790	1.358	4.006	1.105	4.813	886	547	339
Asia occidentale	3.857	977	2.325	548	3.423	281	191	90
di cui:								
- Iran	119	14	50	8	170	5	-	5
- Iraq	-	817	2.489	435	2.812	221	147	74
- Libano	-	17	52	17	59	15	11	4
- Siria	-	33	53	7	114	2	1	1
Asia centro-meridionale	1.081	224	529	500	565	283	209	179
di cui:								
- India	361	57	135	114	155	92	59	23
- Pakistan	246	72	135	207	233	49	11	28
- Sri Lanka	333	58	175	93	120	72	55	7
Asia orientale	852	155	452	57	725	217	147	70
di cui:								
- Cina	518	109	317	47	447	201	137	64
- Filippine	324	46	68	5	123	15	10	5
AMERICA	1.531	329	382	11	1.344	23	4	19
America settentrionale	-	-	21	-	59	1	1	-
di cui:								
- Stati Uniti	-	-	14	-	42	-	-	-
America centro-meridionale	1.531	329	361	11	985	22	3	19
di cui:								
- Brasile	523	91	137	-	135	-	-	-
- Cile	-	16	5	1	20	2	2	-
- Colombia	396	118	358	2	278	10	-	10
- R. Dominicana	188	29	45	1	69	-	-	-
- Perù	219	22	95	2	59	9	1	7
OCEANIA	-	-	3	-	20	-	-	-
ALTRI PAESI	8.557	1.434	3.252	-	3	15	15	-
Apolidi	-	-	-	-	1	-	-	-
TOTALE	40.545	7.798	21.795	15.589	31.076	9.973	1.710	8.188
di cui Paesi a forte press. migratoria	40.148	7.559	21.355	15.558	30.255	9.971	1.709	8.182

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza

ALLEGATO

Elenco Centri di protezione temporanea ed **assistenza**

ELENCO DEI CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA ED ASSISTENZA DECRETATI AI SENSI DELL'ARTICOLO 14 DEL TESTO UNICO N. 286/1998 AL 31.10.99.

	Numero
Centri decretati dall'approvazione della Legge n. 40/1998	31
di cui:	
• Destinati al trattenimento: Torino, Milano, Roma-Ponte Galeria 1° e 2° lotto, Brindisi-Francavilla Fontana, Lecce"Badessa", Lecce-Melendugno, Catania, Trapani 1, Palermo-Termini Imerese, Ragusa 2, Catanzaro Lametia Terme	11
• Destinati alle operazioni di identificazione e smistamento: Lecce-Otranto; Agrigento-Lampedusa	2
• TOTALE CENTRI OPERATIVI AL 31.10.1999	13
• Utilizzabili per esigenze di accoglienza umanitaria: Bari-Palese 1° lotto; Livorno-Rosignano Marittimo	2
• in ristrutturazione: Agrigento-ASI B9 - Caltanissetta-Pian del Lago	2
• da attivare: Bari Palese 2° lotto già decretato; Brindisi"Restinco", Trapani 2 in sostituzione di Tp1, Bologna, Milano 2 già decretato in sostituzione di Milano 1	3
• Disattivati per inidoneità o la cui attivazione è stata annullata: Trieste"Porto", Trieste-Banne, Siracusa, Ragusa 1, Ragusa-Pozzallo, Messina, Enna, Crotone, Agrigento- Asi A4; Catania-Biancavilla; Roma"Pierantoni"	11

PARTE SECONDA

**Sintesi del Primo rapporto sull'integrazione degli
immigrati in Italia (a cura della Commissione per le
politiche di integrazione degli immigrati)**

PRIMO RAPPORTO
SULL'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI IN ITALIA
Roma, 30 novembre 1999

SINTESI

Capitolo I	L'emigrazione italiana all'estero e la demografia dell'immigrazione straniera in Italia.....	Pag.	191
Capitolo II	Integrazione nel mercato del lavoro.....]	»	194
Capitolo III	L'Italia verso una società plurale: azioni, inerzie e prospettive nel campo dell'educazione.....	»	201
Capitolo IV	La salute.....	»	206
Capitolo V	Casa e immigrazione.....	»	209
Capitolo VI	La partecipazione politica.....	»	215
Capitoli VII e VIII	Tutela della collettività e criminalità; discriminazioni.....	»	218

*Sintesi capitolo I**(L'emigrazione italiana all'estero
e la demografia dell'immigrazione straniera in Italia)*

Dal 1992 al 1998 il numero degli stranieri regolarmente residenti in Italia è aumentato di 374.000 unità: in media 62.327 all'anno, a un tasso pari al 7,9%. Ma come è composta questa popolazione in forte crescita?

Va innanzitutto notato che il numero di stranieri provenienti dai cosiddetti "paesi a forte pressione migratoria" — ossia i paesi in via di sviluppo e i paesi dell'Est europeo — è in Italia piuttosto ridotto se confrontato, in termini assoluti e relativi, con quello che si riscontra negli altri paesi europei di immigrazione: 79,1% nel 1997, a fronte di un 20,9% di stranieri provenienti da "paesi a sviluppo avanzato" come Stati Uniti, paesi Ue o Giappone.

Lo squilibrio tra i sessi

Facendo riferimento al periodo 1992-1997 (per il quale si dispone di dati sui permessi di soggiorno disaggregati secondo alcune variabili), la classificazione degli immigrati per sesso testimonia che i maschi sono cresciuti a un tasso annuo del 7,3% e le femmine a un tasso del 10,8%. La presenza femminile si è dunque andata rafforzando, anche se le donne sono tuttora una minoranza (44%) del totale della popolazione immigrata.

Quest'inversione di tendenza rispetto ai primi anni Novanta è dovuta essenzialmente a due fattori: da una parte esiste una domanda sempre più elevata di addetti ai servizi domestici e alla cura della persona, lavori più frequentemente svolti da donne, dall'altra sono aumentati i ricongiungimenti familiari. Ma il dato positivo della normalizzazione della struttura per sesso del totale degli immigrati è adombrato dagli squilibri fortissimi esistenti all'interno di vari gruppi etnici: a un estremo le comunità filippine e peruviane, con 43-48 maschi per ogni 100 donne, all'altro la comunità senegalese, con 1.800 maschi per ogni 100 donne. Ma anche i tunisini e gli egiziani sono prevalentemente maschi (circa 480 per 100 donne). È anche per questo che il numero degli stranieri coniugati e con figli a carico, seppure in crescita, è piuttosto basso: 12-13%, ossia uno straniero su 8. Questi forti squilibri tra i sessi, assieme al

gran numero di nazionalità presenti nel nostro paese, rendono le politiche di integrazione più difficili rispetto ad altri paesi europei di immigrazione, dove gli squilibri sono meno intensi.

Quale contributo demografico?

L'analisi della composizione per età conferma quanto accertato da tutte le statistiche sul tema, italiane ed estere: grande concentrazione nelle età centrali, più propriamente lavorative, e presenza ridotta di vecchi e di ragazzi. Ben il 42% di coloro che sono in possesso di un permesso di soggiorno sono concentrati in soli dieci anni di età, dai 25 ai 35 anni (16% nella popolazione italiana), mentre gli ultrasessantenni sono il 7% circa (23% nella popolazione italiana). Non vi è dubbio che, dal punto di vista economico, questi giovani adulti stranieri contribuiscono in misura importante alla produzione della ricchezza nazionale, soprattutto nelle aree del paese dove più scarseggia la manodopera. E dal punto di vista demografico contribuiscono e contribuiranno nel breve-medio periodo a "ringiovanire" la popolazione italiana. Ma nel giro di venti o trent'anni, com'è ovvio, anche questi giovani non saranno più giovani. Una tendenza all'invecchiamento della popolazione immigrata, d'altra parte, è già in atto: fra il 1992 e il 1997 l'incremento più forte tra gli stranieri provenienti da paesi ad alta pressione demografica si è avuto per le classi di età dai 40 ai 50 anni.

Nel 1995 i nati in Italia da entrambi i genitori stranieri erano 13.096. E, considerando tutti quelli con almeno un genitore straniero, il totale sale a 21.499, il 4,1% di tutti i nati vivi in Italia. In particolare, il tasso di natalità degli iscritti all'anagrafe — e dunque dei nuclei familiari più stabili — è stato nel 1996 di 13,4 per mille abitanti, molto più alto di quello degli italiani (9,4), ma non particolarmente alto rispetto a quello delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo e tenuto conto della struttura per età eccezionalmente giovane. Si è già detto come solo uno straniero su otto sia coniugato con figli a carico. Il dato sembra poi dimostrare che le donne straniere, una volta nel nostro paese, tendono ad adeguarsi al tasso di natalità delle italiane piuttosto che a mantenere quello del paese d'origine. Il contributo degli stranieri alla natalità del nostro paese, anche se non riesce ad invertire la tendenza negativa generale, è comunque importante: sempre nel 1996 il saldo di nascite meno morti per gli stranieri è stato pari a più 9.369, mentre quello per gli italiani è stato di meno 30.385. Il complesso dell'Italia, grazie ai nuovi nati stranieri, ha avuto quindi un saldo limitato a meno 21.016.

I possibili scenari

La popolazione italiana tra i 20 e i 39 anni è destinata nel prossimo ventennio a diminuire di 6 milioni, a un tasso medio annuo del 2,1%. Guardando nello stesso periodo alle tendenze demografiche generali di quelle regioni del mondo che più gravitano verso l'Ue e l'Italia — e soprattutto all'andamento della fascia di età giovanile, più esposta al rischio immigrazione — ci si deve attendere un aumento abbastanza forte della pressione migratoria. Ma cambieranno i paesi di provenienza. Nell'Europa dell'Est, infatti, si assisterà a un calo talmente vistoso della popolazione giovane da far pensare a una possibile carenza di forza lavoro locale. Anche il Nord Africa e il Medio Oriente vedranno rallentare, anche se più lentamente, la loro popolazione giovane. Solo l'Africa subsahariana, tra le regioni a forte pressione migratoria, continuerà ad avere una crescita rapida e intensa di popolazione giovane, che addirittura si raddoppierà nel ventennio. Ci si può dunque aspettare che nei prossimi cinque-dieci anni continui l'afflusso di immigrati dagli attuali paesi d'origine, soprattutto dell'area mediterranea; mentre nel secondo decennio del prossimo secolo, superata la soglia di sviluppo minimo al di sotto della quale non si prende nemmeno in considerazione l'emigrazione come scelta di sopravvivenza, cresca la pressione migratoria da parte dell'Africa subsahariana.

Ma a quale ritmo avverrà questa crescita? Per l'Italia si può ritenere ragionevole, per i prossimi anni, una forchetta che abbia come minimo un flusso di 50mila immigrati l'anno e come massimo un flusso di 80mila. Secondo questa ipotesi, dunque:

nel 2007 avremo un numero di stranieri compreso tra 1,9 e 2,5 milioni, pari al 3,2 o al 4,2% del totale della popolazione;

nel 2017 un numero compreso tra 2,6 e 3,5 milioni, pari al 4,5 o al 6,2%.

Si tratta di dimensioni più che accettabili, tenuto conto che già nel 1995 in Francia gli stranieri costituivano il 6,3% della popolazione e in Germania l'8,8%. E occorre notare che quando si parla di immigrazione — cosa che avviene spesso con toni allarmistici — il nostro Paese sembra dimenticare quanto importante e massiccia sia stata l'emigrazione italiana all'estero: un ininterrotto flusso che ha coinvolto in un secolo circa 25 milioni di persone, e che si è spento solo durante gli anni Settanta. Ancora oggi la popolazione italiana in senso stretto (che ha la cittadinanza italiana pur risiedendo all'estero) e la popolazione nata in Italia che risiede all'estero hanno una consistenza che supera quella della popolazione straniera presente sul nostro territorio: quasi 2 milioni e 800mila gli italiani all'estero, a fronte di un numero di stranieri nel nostro paese è stimato attualmente attorno al milione e 250mila unità.

*Sintesi capitolo II**(Integrazione nel mercato del lavoro)***1 – Lavoro dipendente**

Il numero di lavoratori provenienti da paesi non membri dell'Unione europea che sono occupati come dipendenti nel nostro paese – per i quali cioè un'impresa o una famiglia hanno fatto un versamento all'Inps – è quasi triplicato nel corso degli anni Novanta: se nel 1991 il loro numero di aggirava attorno alle 130-140.000 unità, nel 1997 era già salito a 360.000. E il grosso balzo in avanti c'è stato subito dopo la regolarizzazione del 1996, che per concedere il permesso di soggiorno richiedeva appunto un rapporto di lavoro in atto o un'offerta di lavoro.

Ma le procedure di regolarizzazione, se naturalmente riducono le presenze irregolari, non sembrano incidere in profondità sulla presenza dei lavoratori immigrati nell'economia sommersa. Anche dopo l'ultima regolarizzazione avviata nel 1998, infatti, rimane piuttosto alta la quota di immigrati che ancora lavorano in nero: nel complesso circa il 40%. Ancora troppi immigrati rimangono intrappolati nell'economia sommersa, insomma. Anche quando, grazie a una sanatoria, sono riusciti a ottenere un permesso di soggiorno e per qualche tempo un rapporto di lavoro regolare.

Nel 1998 i lavoratori immigrati in Italia erano quasi un milione (924.000), una cifra che sfiora il 5% dell'occupazione totale. Di questi, solo 564.000 avevano un'occupazione regolare. Ma dove si annida il lavoro in nero? Il tasso di irregolarità riscontrato dagli ispettori del lavoro è alto nel Mezzogiorno e nelle grandi aree metropolitane di Milano e di Roma, medio nelle piccole imprese delle regioni centrali e basso nel Nord-Est. Nelle aree di sviluppo del Nord-Est a industrializzazione diffusa, in particolare, il tasso di occupazione irregolare degli immigrati è inferiore alla media italiana (che si aggira attorno al 15%) e se ne distacca sempre più, fino a scendere sotto il 10% nel 1998.

La mappa del lavoro irregolare degli immigrati, come si vede, assomiglia molto a quella del lavoro irregolare degli italiani. Segno che in questo campo è in corso una sorta di normalizzazione. Aumentano infatti gli immigrati che lavorano in nero pur potendo avere un'occupazione regolare, in quanto titolari di un permesso di soggiorno, e diminuiscono quelli

che vi sono costretti perché privi di tale permesso. La percentuale di occupazione irregolare fra gli immigrati con permesso di soggiorno si può stimare attorno al 30%. Un livello doppio rispetto a quello dei lavoratori italiani. Le distanze, tuttavia, si accorciano notevolmente se si considera anche il doppio lavoro, quasi sempre irregolare, al quale si dedica quasi il 30% degli italiani occupati regolarmente.

Un'altra caratteristica che accomuna il lavoro degli immigrati a quello degli italiani è la tendenza alla precarizzazione. Dal 1996 si è assistito a una vera e propria esplosione dei rapporti di lavoro a tempo determinato che interessano gli immigrati: da neppure 40.000 nel 1995 sono saliti a quasi 90.000 nel 1998, circa la metà dei contratti di lavoro stipulati. Ma anche per gli italiani, com'è noto, le assunzioni a tempo pieno e indeterminato sono ormai una minoranza, soprattutto nel settore dei servizi. Quello che fa la differenza, tuttavia, è il rischio per gli immigrati di incappare nel circolo vizioso del ritorno a una presenza illegale. La combinazione di lavoro nero e lavoro precario, infatti, è per gli immigrati esplosiva: la perdita del lavoro e la mancanza di un lavoro regolare impediscono il rinnovo del permesso di soggiorno e quindi fanno ricadere l'immigrato nell'illegalità e nella costrizione al lavoro irregolare.

Un lavoro "rubato"?

Quello degli immigrati è un lavoro poco specializzato (nel 1998 il 77% di loro è stato avviato al lavoro con la qualifica di operaio generico), a prevalenza maschile (le donne sono una minoranza, e la maggior parte di loro trova lavoro solo come domestica nelle case private), con forte caratterizzazione di irregolarità. Si tratta di lavoro "rubato" ai disoccupati italiani? Sembrerebbe proprio di no. Intanto è interessante notare come il problema del lavoro "rubato" se lo pongano più gli studiosi e i media che non l'opinione pubblica. Tra i vari motivi di stigmatizzazione degli immigrati, infatti, il "furto" del lavoro quasi non compare nei sondaggi. Le occasioni di conflitto sembrano piuttosto nascere dalla competizione per l'uso dello spazio urbano o dei servizi sociali. Questo si spiega con il fatto che, in presenza delle note differenze tra Sud e Nord per quanto riguarda le opportunità di occupazione, dal 1991 gli immigrati hanno preso a dirigersi sempre più verso le aree a minore disoccupazione, lasciando il prima possibile quelle tradizionali di ingresso (Sicilia, Puglia, Genova, Roma). Minore è la

disoccupazione, maggiore insomma è il rapporto tra permessi di soggiorno e popolazione locale.

Non sembra esserci un problema di concorrenza, dunque, almeno nel breve periodo. Anzi, in molte attività gli immigrati hanno sostituito una forza lavoro locale cui era venuto meno il ricambio da parte delle nuove generazioni: il caso del lavoro domestico è l'esempio principe. Oltre alla sostituzione vera e propria, vi sono poi situazioni di complementarità, ossia situazioni in cui la presenza di immigrati consente l'occupazione di lavoratori italiani. È il caso delle attività stagionali di raccolta. E in molte zone, come Mazara del Vallo in Sicilia per la pesca o l'Abruzzo e il Lazio per la pastorizia, la presenza di immigrati ha rivitalizzato attività altrimenti destinate a scomparire. Lo stesso discorso vale per il settore industriale: nelle piccole e medie imprese manifatturiere, ad esempio, gli immigrati impiegati come operai non qualificati sono necessari per l'occupazione degli italiani come operai specializzati, impiegati e piccoli imprenditori. In mancanza di lavoratori immigrati, inoltre, la pressione a trasferire all'estero produzioni ad alta intensità di lavoro non qualificato sarebbe molto più forte. Non sembra poi esserci il pericolo di concorrenza salariale tra immigrati e italiani: il sistema istituzionalizzato di fissazione dei salari non è sufficientemente flessibile da reagire rapidamente all'aumento dell'offerta di lavoro.

Quali politiche del lavoro

Sostituzione e complementarità, dunque, piuttosto che concorrenza. La Commissione, tuttavia, non nasconde che nel medio-lungo periodo, con l'aumento della presenza degli immigrati e dei meccanismi di flessibilità, ci possano essere cambiamenti. Già una certa competizione nel lavoro informale è percepibile nel Sud del paese. Ed è confermata dai sondaggi, ultimo tra i quali quello Ispo-Commissione integrazione: se nel Nord-Est solo il 27,6% del nostro campione si dice timoroso di una concorrenza del lavoro immigrato, nel Sud questa percentuale sale al 39%; Il problema attuale di maggior rilievo rimane comunque quello del lavoro irregolare degli immigrati. Non solo per le evidenti ricadute negative sui bilanci dello Stato e degli enti previdenziali, ma anche per l'effetto di attrazione che esercita sull'immigrazione clandestina. L'immagine dell'Italia trasmessa dalle catene migratorie, infatti, è quella di un Paese dove si può trovare lavoro e fare soldi anche senza permesso di soggiorno. Lungi dall'essere un effetto dell'immigrazione illegale, l'economia sommersa

italiana sembra proprio esserne la causa. In un contesto che vede le frontiere europee sostanzialmente chiuse, la possibilità di trovare un lavoro nell'economia sommersa rappresenta un forte motivo di attrazione: coloro che non possiedono un permesso di soggiorno sarebbero presto costretti a tornare in patria se non fosse per il riparo offerto dall'economia sommersa, dove non occorrono documenti. Prova ne è quanto è recentemente accaduto in Spagna: a una riduzione dell'economia sommersa, grazie a un forte aumento dei controlli pubblici, è seguito un netto contenimento dell'immigrazione non legale.

Impedire che gli immigrati rimangano ingabbiati nell'economia sommersa è dunque una questione centrale. Da qui la proposta della Commissione delle politiche da adottare, che sono poi molto simili a quelle che si dovrebbero attuare per i lavoratori italiani: da una parte inasprire le sanzioni e aumentare i controlli affinché tali sanzioni siano effettive e non soltanto teoriche, dall'altra aumentare le semplificazioni amministrative nelle assunzioni. Per il lavoro domestico, sull'esempio francese, si potrebbero introdurre dei "buoni" per servizi domestici che consentirebbero alle famiglie di evitare tutte le pratiche per il pagamento dei contributi. Per quanto riguarda in particolare l'assistenza alle persone anziane, si potrebbe pensare alla possibilità di dedurre almeno parte del costo dalla dichiarazione dei redditi. E, in generale, si dovrebbero ridurre i costi non salariali (contributi sociali) dei lavori a bassa retribuzione. Bisognerebbe inoltre incentivare il ricorso ai contratti di formazione lavoro (ora non più del 5% degli avviamenti al lavoro che riguardano gli immigrati) e di apprendistato (di fatto inutilizzati per gli immigrati): oltre alla forte riduzione del costo del lavoro, questi contratti hanno il vantaggio di inserire gli immigrati in "circoli virtuosi" grazie ai processi formativi previsti. Processi formativi che, nel caso particolare degli immigrati, potrebbero contenere l'apprendimento della lingua italiana e l'educazione multiculturale. Considerando poi che gli immigrati non possono usufruire di quella rete di relazioni sociali che spesso consente agli italiani di trovare o cambiare lavoro, è necessario che le nuove strutture di incontro tra offerta e domanda di lavoro, destinate a sostituire il collocamento, si attrezzino in modo particolare per sostenere gli immigrati nella ricerca di un'occupazione.

2 - Micro imprese e dintorni

Immigrati e classico lavoro dipendente, ma non solo. Nelle aree del paese in cui è più sviluppata la micro e piccolo impresa esistono numerose forme di lavoro intermedie tra le

forme pure di gerarchia (dipendenza) e di mercato (indipendenza), in cui le parti si trovano in una situazione che non è né di dipendenza né di indipendenza completa. Si tratta piuttosto di "interdipendenza." Come si colloca la forza lavoro immigrata all'interno di questi meccanismi? I tre esempi riportati — Treviso, Prato e Vicenza — possono aiutare a comprendere meglio il fenomeno.

In generale, si può dire che l'immigrato che entra in una piccola impresa italiana non va a soddisfare un definito bisogno di natura prestazionale: deve essere soprattutto pronto a rispondere alle esigenze spesso imprevedibili determinate dai rapporti cosiddetti "di filiera", ossia tra le imprese in cui è scompartimentata la produzione territoriale. In linea di massima, poi, i fabbisogni dei piccoli imprenditori sono più di collaborazione altamente qualificata che non di prestazione di manodopera. Ma più di tutto i piccoli imprenditori richiedono manodopera flessibile, connessa a fenomeni di congiuntura locale. Da qui l'indisponibilità della potenziale manodopera giovanile autoctona, le cui esigenze diffuse di garanzie salariali e di sicurezza del posto di lavoro mal si conciliano con un'offerta di lavoro così poco sicura e così poco definita dal punto di vista delle prestazioni.

1 — Il caso di Treviso è a questo proposito emblematico: a una disoccupazione locale che si aggira attorno al 4,5% corrisponde un ricorso sempre più crescente alla manodopera estera. L'assunzione di cittadini stranieri è quintuplicata negli ultimi tre anni. Segno che ai disoccupati trevigiani, per motivi sempre più inerenti alla soggettività personale e alla propria economia del tempo, le condizioni di lavoro offerte non piacciono. Prova ne è il fatto che le organizzazioni di imprenditori hanno richiesto più volte di aumentare il contingente di lavoratori stranieri assegnati a Treviso: 200 unità per il 1998, aumentate di 171 alla fine dell'anno e di 32 nell'aprile del 1999. Ancora troppo pochi, secondo gli stessi imprenditori, per far fronte alle esigenze di forza lavoro generica e da avviare alla specializzazione con bassi costi, soprattutto nel settore edilizio.

L'analisi dei cittadini stranieri avviati al lavoro subordinato dall'ottobre al dicembre del 1998 smentisce poi un altro luogo comune abbastanza radicato: la qualifica di "operaio" risulta interpretata da ben il 58,33% degli avviati nel settore industriale (1.367) come "specializzato" e "qualificato". Una conferma di come la piccola impresa non abbia tanto bisogno di bassa manovalanza, se non in maniera marginale, quanto piuttosto di condizioni flessibili di lavoro in modo da poter strutturare la collaborazione all'interno dell'azienda a seconda delle situazioni del sistema produttivo territoriale.

Non ci sono dati precisi sul numero dei lavoratori immigrati a Treviso. Un'idea si può comunque avere da un'indagine che la Confartigianato locale ha condotto su un campione di 3.000 imprese artigiane su 8.000 aventi personale subordinato: su 16.000 lavoratori, 1.095 sono risultati immigrati. Soprattutto dal Nord Africa.

2 — Parlare di immigrazione a Prato, invece, significa parlare di cinesi e di micro imprese tessili. Compresi i minori, la comunità cinese raggiunge nella provincia una presenza di circa 11.500 unità (nel complesso gli stranieri sono quasi 15.000, ossia circa il 9% della popolazione). Ed è una comunità con una spiccata vocazione al lavoro autonomo, conformemente alla sua cultura d'origine: il lavoro subordinato è vissuto dalla maggior parte dei cinesi come una tappa intermedia della vera crescita sociale e professionale. E i dati confermano questa propensione di tipo culturale: le aziende del pratese con un titolare o anche un detentore di cariche sociali di origine cinese erano 862 al 31 agosto 1998. La quasi totalità di queste aziende opera nella confezione di articoli di vestiario (766) e nell'industria tessile relativamente alla tessitura e la rifinitura di maglieria. (43). Il commercio al dettaglio raccoglie solo 8 presenze e l'attività di ristorazione 10. Quasi il 90% dell'imprenditoria cinese nel territorio della provincia, insomma, è all'interno del comparto tessile. In linea con la vocazione del distretto industriale pratese. Ed è un fenomeno in crescita: tra il settembre del 1998 e il settembre del 1999, solo nel comune di Sesto Fiorentino, si sono registrate ben 200 imprese artigiane in più, tutte guidate da cinesi.

Ma essere presenti fortemente nel sistema produttivo locale non significa affatto esserne inseriti: la tipica solidarietà cinese, presente in tutte le comunità all'estero, è percepita dai pratesi come voglia di separatezza, eccesso di autonomia, modalità di invasione silenziosa. E la stessa comunità industriale di "accoglienza" ha la sensazione che gli immigrati cinesi abbiano la possibilità di inserirsi nel sistema produttivo locale a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle in cui devono operare le imprese guidate da autoctoni. Tipico caso di concorrenza vissuta come sleale è l'abitudine di molti imprenditori cinesi a far lavorare la prole in età minore. Una preoccupazione comprensibile, che non tiene però nel giusto conto il fatto che i bambini cinesi vengono educati a rapportarsi principalmente alla comunità familiare di appartenenza: per un bambino cinese che torna da scuola (per altro molto frequentata) è sconsigliato non aiutare il proprio padre nel lavoro che serve come sostentamento a tutta la famiglia. La sensazione di subire una concorrenza sleale da parte degli imprenditori italiani è comunque confortata da dati ufficiali, seppure parziali: recenti controlli

della polizia in un gruppo di piccole imprese con titolari cinesi a Firenze e a Prato hanno individuato 500 lavoratori in nero su 600, mentre i controlli della finanza hanno individuato un giro d'affari non denunciato al fisco per 1.000 miliardi su un fatturato regolare di 2100 miliardi.

3 - L'ultimo caso esaminato, quello di Vicenza, conferma il bisogno di manodopera straniera espresso dai piccoli imprenditori. Una recente indagine della Confartigianato locale, infatti, rivela come il 10% delle 400 imprese interpellate si dichiara disponibile ad assumere a breve almeno un lavoratore straniero. Gli imprenditori, inoltre, manifestano soddisfazione per il rapporto di lavoro esistente con gli immigrati già assunti. E in non pochi casi si sono anche fatti carico di organizzare il loro insediamento abitativo e logistico.

I lavoratori stranieri costituivano il 5,04% della forza lavoro presente nelle piccole imprese artigiane del vicentino nel gennaio 1995, mentre ne costituivano quasi il 9% nel gennaio del 1999. E in alcune aree — come Arsignano Chiampo, area Belica (basso vicentino) e area Schio — è concentrata una presenza di quasi il 54% degli occupati stranieri di tutta la provincia. Si tratta per la maggior parte di lavoratori provenienti dal Centro Africa.

*Sintesi capitolo III**(L'Italia verso una società plurale: azioni, inerzie
e prospettive nel campo dell'educazione)*

Nell'anno scolastico 1998/1999 erano presenti nelle scuole italiane 85.522 studenti stranieri, pari all'1,09% dell'intera popolazione scolastica. E nel corrente anno scolastico, secondo le ultime stime, gli studenti stranieri superano le 100mila unità. Considerando poi che nell'anno scolastico 1983/1984 erano seduti sui banchi delle nostre scuole poco più di 6mila allievi con cittadinanza non italiana, è evidente il fatto che la nostra scuola sta cambiando rapidamente volto. Il fenomeno, anche se è ancora di entità inferiore rispetto ai maggiori paesi europei, è ormai strutturale e in crescita costante: bisogna infatti tener conto che, oltre al generale aumento del numero degli immigrati nel nostro paese, stanno aumentando i ricongiungimenti familiari, premessa per un'immigrazione stabile. E un'immigrazione stabile porta necessariamente alla crescita della domanda di servizi sanitari, sociali e educativi.

La scuola italiana è pronta per affrontare positivamente il cambiamento in atto? Finora la nostra scuola, che vive ancora una tradizione educativa profondamente monolingue e monoculturale, ha dato risposte frammentarie e diversificate. In generale si può dire che, più che agire, ha reagito.

Studenti stranieri: una fotografia di gruppo

La maggior parte degli alunni stranieri si concentra per ora nelle classi elementari. Seguono la scuola media, quella materna e infine le scuole superiori. Finita la scuola dell'obbligo, gli studenti non italiani scelgono in prevalenza gli istituti professionali: quelli presenti nei licei classici provengono quasi tutti da paesi comunitari.

La disseminazione degli alunni stranieri sul territorio nazionale è varia: ci sono alte concentrazioni nelle aree metropolitane, ma anche una forte presenza in realtà locali come Vicenza o Prato. Ci sono poi paesi con poche migliaia di abitanti che registrano percentuali elevate di alunni immigrati (Condino) e qualche scuola di città con classi a maggioranza straniera (Torino e Roma). La presenza di stranieri, al di là delle differenze tra aree del paese,

incide comunque profondamente sul contesto della scuola: si può stimare che il 30% delle classi italiane accolga almeno un alunno straniero.

Per quanto riguarda l'inserimento degli stranieri nel percorso educativo, non può non preoccupare il forte ritardo scolastico che li riguarda. Non esistono su questo punto rilevazioni di carattere generale, ma i dati parziali di cui si dispone parlano chiaro: nella provincia di Vicenza, ad esempio, ben il 31% degli allievi stranieri nella scuola elementare, il 66,7% nella media inferiore e il 71,4% nella scuola secondaria superiore è in ritardo rispetto all'età anagrafica. Questo è dovuto anche al fatto che una quota non irrilevante di alunni stranieri viene inserita, a causa della scarsa padronanza dell'italiano, in una classe che non corrisponde all'età e alla carriera scolastica dell'allievo. Come prima cosa occorre dunque personalizzare l'offerta di formazione — è la raccomandazione della Commissione — attraverso corsi di lingua e cultura italiana *ad hoc*. Altro dato preoccupante è quello relativo alle ripetenze: la percentuale di non promossi è superiore tra gli alunni non italiani che tra quelli italiani. E, mentre nella scuola elementare lo scarto è contenuto tra il 97,68% di promossi tra gli italiani e il 94,31% di promossi tra gli stranieri, nelle scuole secondarie di primo grado la distanza aumenta: al 93,88% del totale corrisponde l'81,53% degli stranieri.

È evidente, insomma, che non basta preoccuparsi solo dell'accesso dei ragazzi stranieri alle strutture scolastiche, ma è necessario anche porre la dovuta attenzione alla loro partecipazione all'attività didattica e al loro successo scolastico.

Una politica scolastica simbolica?

La scuola, fin dalle prime stagioni migratorie, ha affermato come prioritario il diritto all'istruzione e ha aperto le porte ai minori stranieri indipendentemente dal loro status. Si è insomma costituito a lungo uno iato tra legislazione tendente a regolare gli ingressi — con la distinzione tra immigrati regolari e irregolari — e le scelte compiute in campo educativo.

Il processo è cominciato nel 1989. Attraverso numerose circolari ministeriali sono stati progressivamente eliminati i limiti dell'ammissione riservata agli alunni stranieri — limiti risalenti agli anni Venti — per arrivare, nel 1995, a superare anche la formula contraddittoria dell'ammissione "con riserva" per i figli di immigrati irregolari. Si è poi rifiutata l'ipotesi di creare apposite "classi speciali", diversamente da quanto accaduto in altri paesi (Germania, Svizzera, Francia, Giappone): l'alunno straniero viene inserito nella classi normali del sistema

scolastico. Anzi, gli alunni dello stesso gruppo linguistico non devono superare il numero di 5 per ogni classe, proprio per favorire la naturale integrazione linguistica e culturale con gli alunni italiani. La risposta ai problemi degli alunni stranieri è stata inoltre ricercata nei termini di educazione interculturale: le circolari dei primi anni Novanta insistono su interventi volti a favorire da un lato l'apprendimento della lingua italiana, dall'altro la valorizzazione della lingua e cultura d'origine. Si è infine fatto strada il principio del coinvolgimento attivo degli alunni italiani al fine di un "reciproco arricchimento": la presenza nella scuola di culture diverse dall'italiana è ormai concepita come risorsa, non più solo come problema da risolvere. Il Testo unico sull'immigrazione riassume a questo proposito più di dieci anni di circolari ministeriali: «La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni».

A fronte di una normativa precisa e avanzata, il campo delle realizzazioni è tuttavia incerto, scoordinato e occasionale: accanto a sacche di eccellenza, persistono ritardi storici e rimozioni del problema. Lo stato, insomma, non ha ancora una politica nazionale per affrontare in modo organico e definitivo la questione dell'immigrazione nella scuola. La Commissione invita dunque il governo ad adoperarsi per saldare i due livelli di intervento, quello istituzionale e politico e quello delle prassi didattiche e scolastiche. Andrebbero poi valorizzate le reti informali già esistenti, vere e proprie trame di collaborazione tra scuole, associazioni e enti locali. Due modelli storici sono i centri interculturali di Bologna (CDLEI) e Torino (CIDISS).

Per una scuola multiculturale

La scuola, da parte sua, dovrebbe adoperarsi maggiormente nella direzione dell'integrazione scolastica e dell'incontro tra diverse culture:

- seguire il percorso formativo dei singoli studenti stranieri — come si è accennato — con particolare attenzione all'apprendimento della lingua italiana, in modo che la differenza linguistica non sia di ostacolo al successo scolastico e educativo;
- tutelare l'identità di origine degli studenti stranieri e diversificare le politiche di integrazione a seconda dell'origine culturale (i ragazzi musulmani, ad esempio, hanno

esigenze diverse da quelli provenienti da altre culture per quanto riguarda l'alimentazione e le festività religiose);

— puntare sulla formazione di un personale scolastico preparato ad affrontare la presenza dei nuovi cittadini;

— rinnovare il sistema scolastico attraverso l'eliminazione delle impostazioni non compatibili con scelte multiculturali (i libri di testo, ad esempio, sono considerati da più parti troppo "eurocentrici" e poco rispettosi della storia di culture diverse da quella cristiana e occidentale).

È evidente, dall'insieme di questi possibili interventi, come la presenza di studenti stranieri possa trasformarsi in una forte spinta all'innovazione per le scuole e in un'opportunità di sviluppo professionale per gli insegnanti.

Allegato: gli immigrati raccontati dai libri di testo per le scuole elementari

La Commissione ha esaminato, dal punto di vista dello specifico tema dell'immigrazione nel nostro paese, sei sussidiari editi dal 1992 al 1996 e destinati alle ultime tre classi della scuola elementare. Il quadro che ne emerge è composito: se da una parte si prende atto dell'esistenza di uno stato di fatto, quello di una società avviata ad essere multietnica e della conseguente presenza di bambini stranieri nelle classi, dall'altro permangono stereotipi sugli immigrati che li ghettizzano nella condizione di lavoratori precari e/o irregolari, senza fissa dimora e in perenne stato di bisogno.

In un sussidiario per la quinta, ad esempio, la sezione sull'immigrazione rientra in quella intitolata "I nuovi poveri". Parlando dell'immigrazione si afferma che «gli immigrati non hanno né casa né lavoro». E coerentemente si allegano due fotografie: una mostra venditori ambulanti in una strada cittadina, l'altra un ragazzo che lava il vetro di un'auto. In un altro sussidiario, destinato a bambini della quarta, il tema immigrazione rientra addirittura nel capitolo che parla dei barbari, quasi a suggerire l'idea degli immigrati come nuovi barbari. E, riassumendo i problemi di integrazione dovuti alla sempre maggiore presenza di immigrati nel nostro paese, si riporta acriticamente «quanto evidenziato dai giornali». E cioè: «difficoltà organizzative per accogliere gli immigrati; azioni di delinquenza compiute da alcuni immigrati senza lavoro; azioni di delinquenza compiute da alcuni italiani verso gli immigrati».

Completamente sottovalutato è poi il fenomeno dell'emigrazione degli italiani. Un'occasione mancata per far capire ai bambini che lo spostamento in cerca di migliori condizioni è un dato anche della storia recente, e ci ha riguardato da vicino. E se non è sottovaluto, il fenomeno dell'emigrazione degli italiani è quantomeno stravolto: in un sussidiario per la quinta, ad esempio, le difficili condizioni di chi emigrava sono raccontate dallo storico Gioacchino Volpe come la benefica diffusione di specialisti: gli italiani sono presentati come i discendenti diretti, per capacità e abitudini al lavoro, di «quella gente che aveva coperto il mondo di strade, di terme, di acquedotti, di palazzi imperiali, di templi». Quanta differenza con le immagini di ambulanti e lavavetri!

In generale si può dire che nei libri di testo esaminati la diversità tra stranieri e autoctoni è presentata come un dato indiscutibile e quasi immodificabile («ogni uomo che nasce sulla terra è diverso dall'altro: per religione, per colore della pelle, per caratteristiche fisiche, per abitudini di vita, per intelligenza e capacità...», recita un sussidiario per la quarta). Ed è una diversità presentata quasi sempre come "problema", anche nei titoli dei vari capitoli, piuttosto che come occasione di arricchimento per gli italiani.

*Sintesi capitolo IV**(La salute)*

In un paese come l'Italia, dove esiste un sistema sanitario pubblico, la piena integrazione dello straniero si realizza a patto che gli siano garantite le stesse opportunità di assistenza medica e di prevenzione delle malattie garantite ai cittadini di nazionalità italiana. È questa l'ispirazione fondamentale delle disposizioni sanitarie contenute nel Testo Unico sull'immigrazione (d. lgs. 286/98): in particolare, l'art. 34 prevede l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale, come strumento per garantire "parità di trattamento", per tutti gli stranieri presenti regolarmente e stabilmente nel nostro Paese. Ma la legge (art. 35) garantisce anche l'assistenza agli immigrati in condizione di irregolarità giuridica: in questo caso il bene da tutelare, oltre al diritto fondamentale dell'individuo alla salute, è l'interesse della collettività ad accertare le condizioni di salute dei propri componenti.

Il problema è che queste norme, nonostante mettano fine a una storica frammentarietà e transitorietà legislativa, non sono abbastanza conosciute. Non solo dagli immigrati, ma nemmeno dalle stesse aziende sanitarie che dovrebbero assisterli.

Il problema dell'accesso ai servizi sanitari

L'accesso degli immigrati ai servizi sanitari è dunque caratterizzato da preclusioni artificiali dovute all'assoluta o parziale ignoranza della normativa vigente da parte delle stesse aziende sanitarie, oltre che da parte dei loro nuovi potenziali utenti. E non si tratta solo di una resistenza di tipo "culturale": le stesse lacune di conoscenza si sono infatti verificate anche relativamente a opportunità di tipo economico. Molte aziende, ad esempio, non hanno saputo nulla degli stanziamenti che da oltre tre anni sono stati specificamente previsti dal Cipe per l'assistenza sanitaria agli stranieri irregolari. E, cosa ancora più grave, non ne hanno saputo nulla neanche alcuni assessorati regionali. La conseguenza di tutto questo è il parziale blocco dei fondi messi a disposizione per la salute degli immigrati: tutte le regioni hanno già avuto il 100% dello stanziamento previsto dal Fondo nazionale per le politiche migratorie, ma solo 14 hanno deliberato in merito allo stanziamento dell'80% del Fondo, mentre nessuna ha ancora deliberato per il restante 20%.

Si pone evidentemente l'esigenza di "comunicare" in modo efficace le opportunità che offre la nuova normativa. Il primo invito della Commissione è dunque quello di adottare iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte sia ai servizi pubblici o privati accreditati, sia agli stessi immigrati.

Considerando poi che solo pochissime regioni (Lazio, Marche, Toscana e Veneto) hanno emanato delibere o circolari attuative del TU sull'immigrazione, la Commissione ritiene anche opportuno sollecitare le stesse regioni affinché diano al più presto il via libera a normative di carattere sanitario coerenti con quanto previsto dalla legge. Un più stretto raccordo tra i vari ministeri, e tra i diversi dipartimenti e uffici all'interno di uno stesso ministero, potrebbe infine semplificare e velocizzare le procedure operative collegate all'iscrizione dei soggetti stranieri al Ssn. Sono ancora pochissimi, infatti, gli immigrati che si iscrivono al Ssn tra quelli che ne hanno diritto/obbligo.

Cure mediche e specificità socio-culturali degli immigrati

L'accesso ai servizi sanitari pubblici, anche se prioritario, non è tuttavia l'unico nodo da sciogliere. Quello che occorre è anche uno sforzo di adeguamento delle amministrazioni alle peculiari caratteristiche sociali e culturali della popolazione immigrata. Vanno innanzitutto rimosse le barriere di tipo organizzativo. Barriere che incidono sia sull'accesso sia sulla fruibilità effettiva delle prestazioni. Due soli esempi: la totale mancanza di flessibilità dei servizi (orari e giorni di apertura) si trasforma in forte impedimento per le collaboratrici domestiche che vogliono sottoporsi a visite o controlli: queste lavoratrici, infatti, sono quasi sempre libere solo il giovedì pomeriggio. E le donne musulmane che hanno bisogno di una visita ginecologica sono spesso costrette a farsi visitare, nonostante il loro particolare senso del pudore nei confronti dell'altro sesso, da un medico maschio. Mentre basterebbe, ad esempio, segnalare e diffondere l'informazione dei turni in cui è possibile trovare un medico di sesso femminile.

Rimane infine, spesso insormontabile, il problema della barriera linguistica. Anche in questo caso basterebbero alcuni accorgimenti, per giunta poco costosi per le aziende sanitarie. Come, ad esempio, effettuare un "censimento" all'interno dell'azienda per individuare il personale con sufficiente conoscenza di una lingua straniera. In modo da prevederne poi l'impiego, a tempo parziale o totale, in quei servizi che risulteranno maggiormente utilizzati

dagli utenti stranieri. Le strutture di ricovero potrebbero poi cercare contatti con le comunità di immigrati eventualmente presenti sul territorio per forme di collaborazione, supporto e assistenza. Una sorta di volontariato "etnico" o "isoculturale", insomma. Rimane sempre d'attualità, infine, l'ipotesi di una figura di mediatore/mediatrice culturale come "cerniera" che possa facilitare la relazione terapeutica. La Commissione suggerisce a questo proposito di avviare a breve-medio termine sperimentazioni in tutto il Paese.

Lo stato di salute degli immigrati

La popolazione immigrata è composta soprattutto da individui giovani adulti: più del 65% degli immigrati è compreso nella fascia di età tra i 19 e i 40 anni, periodo che per tutti – immigrati e non – coincide con il migliore stato di salute. Gli studi di settore confermano infatti che gli immigrati godono per lo più di buona salute. Per età, ma anche per l'autoselezione che precede la migrazione: chi può e decide di partire è in genere in buone condizioni fisiche e ha maggiore intraprendenza e stabilità emotiva (fenomeno conosciuto come effetto "migrante sano").

Questo non vuole dire, naturalmente, che gli immigrati non abbiano bisogno di cure. Dall'analisi delle patologie più frequentemente diagnosticate in quattro centri sanitari per immigrati irregolari (Milano, Verona, Palermo e Roma) emerge che le patologie acute più comuni sono quelle a carico degli apparati respiratorio, digerente e osteoarticolare (traumatismi). Una quota notevole della domanda assistenziale è poi legata alle complicanze della gravidanza e all'espletamento del parto. Si tratta comunque di disturbi e malattie dovute alle condizioni di vita nel nostro paese: gli immigrati arrivano normalmente in buone condizioni di salute e, se si ammalano, si ammalano in conseguenza delle cattive condizioni (lavorative, abitative o igieniche) di vita. È infine interessante il dato sulle patologie psichiatriche, anche se coinvolge solo il 2% dei casi presi in considerazione. L'integrazione risulta essere un elemento cruciale per la stabilità psico-emotiva. I principali fattori di rischio psicopatologico per il migrante sono infatti legati al fallimento o alla minaccia di fallimento del suo progetto migratorio: disoccupazione o precarietà occupazionale, inadeguatezza alloggiativa e carenze igieniche, lontananza dagli affetti, sradicamento culturale, difficoltà di inserimento sociale, discriminazione nell'utilizzo dei servizi sanitari.

*Sintesi capitolo V**(Casa e immigrazione)*

Situazioni di disagio e di povertà abitativa sono senza dubbio diffuse tra gli immigrati che vivono nel nostro paese. Ma oltre all'insufficienza delle politiche specifiche rivolte agli immigrati, finora troppo appiattite su una visione "di emergenza", alla base dei loro problemi c'è soprattutto la debolezza storica delle generali politiche abitative dal punto di vista sociale. Gli immigrati, insomma, soffrono delle stesse difficoltà abitative di cui soffrono gli italiani. Rimane comunque il fatto che disagio ed esclusione abitativa sono sproporzionatamente diffuse tra gli immigrati, anche rispetto a quanto accade negli altri paesi europei: in Italia molti immigrati che non sono poveri sono male alloggiati, quelli che si possono considerare "normalmente" poveri sono spesso senza casa, e in generale si può dire che le loro sistemazioni sono peggiori e/o più costose di quelle accessibili agli italiani con le stesse caratteristiche di reddito.

Una specificità italiana preoccupante riguarda le forme estreme di povertà abitativa: da noi la *homelessness* (la condizione di chi è senza casa o senza dimora) colpisce gli immigrati in misura maggiore che negli altri paesi europei. Una ricerca del 1996 — svolta a campione su città grandi e medie — registrava una percentuale di stranieri tra gli utenti dei dormitori pubblici oscillante, a seconda delle zone, dal 25% all'80%. E secondo alcuni osservatori il loro numero sta aumentando. Se è vero, inoltre, che la condizione di irregolarità è un fattore importante dell'esclusione abitativa, è significativo come questa esclusione riguardi anche gli immigrati regolari e con un lavoro.

L'affitto difficile

La maggior parte degli immigrati, tuttavia, non si trova nelle condizioni di *homelessness*: varie ricerche indicano tra il 60 e l'80% la proporzione di quelli che trovano sistemazione sul mercato. E per una buona parte (dal 50 al 70%) si tratta di soluzioni propriamente abitative, ossia "normali", paragonabili a quelle medie italiane: le varie forme di sistemazioni in affitto e, in qualche caso, anche in proprietà. Il largo ricorso a soluzioni autonome e di mercato — se può stare a significare che la richiesta abitativa degli immigrati

rimane ancora largamente inascoltata a livello di politiche sociali — dimostra se non altro una cosa: la capacità da parte di molti immigrati di risolvere il problema con le proprie risorse, senza ricorrere a qualche forma di assistenza pubblica.

Ma se si va a guardare più da vicino il panorama dell'affitto, emergono subito condizioni di disagio che differenziano gli inquilini immigrati da quelli italiani: precarietà per quanto riguarda il tipo di rapporto, canoni sproporzionati, condizioni abitative degradate, sovraffollamento. A tutto questo va poi aggiunta la resistenza di molti proprietari ad affittare a stranieri e quindi, di fatto, l'ulteriore restringimento di un'offerta già di per sé insufficiente per i bisogni abitativi degli immigrati.

In particolare, molte ricerche locali hanno dimostrato come l'incontro degli immigrati con il mercato dell'affitto ha dato vita a un mercato specifico: il ricorso ad alloggi "inabitabili" — ossia al di sotto dei criteri minimi che oggi definiscono culturalmente l'abitabilità in Italia — indica la riemersione di un patrimonio ormai fuori mercato, di edifici che insomma risultavano irrecuperabili alle esigenze degli italiani. Questo mercato specifico è poi caratterizzato dalle forti connotazioni di irregolarità (affitto in nero) e dai costi molto alti delle sistemazioni rispetto a quelli richiesti alle famiglie italiane. E pagare un prezzo più alto per alloggi di qualità analoga — come insegnano le esperienze di molti paesi — è il segno "per eccellenza" dell'esistenza di pratiche discriminatorie nei confronti di una particolare frazione di popolazione. Una discriminazione che, nel caso dell'Italia, non è necessariamente frutto di pregiudizio razziale, ma è resa possibile dalle condizioni del mercato dell'affitto. Condizioni che, da questo punto di vista, si sono in parte aggravate in seguito ai provvedimenti di liberalizzazione avviati negli anni Novanta. Negli stessi anni sono poi diminuite le opportunità offerte dal mercato dell'affitto privato (regolare), proprio mentre il fenomeno dell'immigrazione cresceva quantitativamente (numero di immigrati nel nostro paese) e qualitativamente (ricongiungimenti familiari e quindi immigrazione tendente alla stabilità).

L'innovazione nelle esperienze locali

Di fronte alle carenze del contesto generale, negli anni scorsi nuove formule di intervento sono state sperimentate a livello locale dai comuni, dalle associazioni di volontariato, dalle cooperative, dai sindacati. Queste iniziative si sono mosse essenzialmente lungo due direzioni: realizzare sistemazioni intermedie — cioè di passaggio tra la struttura di

prima accoglienza e l'alloggio ordinario e più o meno definitivo - e incrementare l'offerta sociale.

Per quanto riguarda le soluzioni intermedie, si è cercato di superare l'esperienza dei centri di prima accoglienza attraverso due forme: sistemazioni temporanee che rispondono a specifiche esigenze, come i pensionati; soluzioni per il trattamento del rischio di marginalità ed esclusione sociale, ossia strutture che vengono utilizzate per progetti di reinserimento sociale oppure di trattamento di situazioni a rischio per particolari categorie di popolazione immigrata (donne immigrate da sole).

Più complessa e diversificata la soluzione locale alla sfida di incrementare l'offerta sociale di alloggi. Le iniziative più significative hanno assunto la forma di attività "immobiliari sociali" promosse per la maggior parte da associazioni, cooperative, operatori del privato-sociale, con relazioni di partenariato variabili con il settore pubblico e con le risorse pubbliche. Diffuse quasi solo in alcune regioni del Centro e del Nord, queste attività tendono da una parte a rendere accessibile il mercato privato dell'affitto offrendo attività di intermediazione e di garanzia ai proprietari, dall'altra a gestire o costruire un patrimonio di alloggi da affittare a prezzi contenuti. L'opera di intermediazione, oltre a fornire garanzie economiche e morali ai proprietari in modo da superare la chiusura del mercato dell'affitto agli immigrati, provvede in qualche caso anche a fornire sostegno economico diretto, ad esempio piccoli prestiti per fronteggiare l'onere finanziario iniziale che l'immigrato deve affrontare. Per quanto riguarda i patrimoni immobiliari da gestire e da affittare agli immigrati, spesso si tratta di abitazioni messe a disposizione da comuni, da enti privati, da Iacp ecc. Le convenzioni con il pubblico prevedono nella maggior parte dei casi un recupero/ristrutturazione da parte dell'associazione o dell'agenzia immobiliare sociale

Il recupero, il risanamento e la ristrutturazione di componenti del patrimonio esistente, pubblico e privato, sono dunque considerati una risorsa notevole per questo tipo di azioni innovative. Per il patrimonio pubblico, in particolare, si tratta di ristrutturazione di alloggi marginali, non assegnabili, e di riuso di edifici pubblici non abitativi (alloggi collettivi).

Tutte queste iniziative promosse da enti locali e società civile, seppure innovative, hanno tuttavia evidenti limiti: carattere volontario e scarsamente pianificato; risultati quantitativi al di sotto dell'entità del fabbisogno e comunque mal distribuiti sul territorio nazionale; mancanza di contesto, che significa scarsa possibilità di contare su risorse

pubbliche e difficoltà normative per quanto riguarda, ad esempio, lo status delle agenzie immobiliari sociali.

Va poi tenuto presente il progressivo esaurimento o la progressiva incertezza delle tradizionali fonti di finanziamento (regionali e dell'Edilizia residenziale pubblica). Per quanto riguarda le differenze territoriali, va inoltre notato come queste iniziative funzionino meglio in contesti dove vi sono buone possibilità di inserimento lavorativo e la domanda alloggiativa immigrata è costituita soprattutto da lavoratori stabili. Mentre non funzionano o sono inesistenti nelle aree con fenomeni di crisi industriale e occupazionale o nelle aree urbane interessate da consistenti fenomeni di marginalità sociale.

Le politiche abitative dopo il Testo Unico

La nuova normativa sull'immigrazione recepisce gran parte di queste esperienze locali innovative e ne assume la prospettiva di fondo, che è quella di superare la logica dell'emergenza e di stimolare il ricorso generalizzato a soluzioni abitative ordinarie. Innanzitutto il TU (articolo 40) stabilisce che gli stranieri regolarmente presenti in Italia abbiano il diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi dell'Edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione. Lo stesso articolo del TU stabilisce poi che siano le regioni — in collaborazione con province, comuni, enti pubblici o privati, fondazioni, associazioni e organizzazioni di volontariato — a predisporre i centri di accoglienza, gli alloggi sociali e il recupero di alloggi di proprietà degli enti locali o di enti pubblici o privati.

Il rischio, tuttavia, è che non vi siano le condizioni di fatto (normative, organizzative e di finanziamento) per realizzare concretamente quanto previsto dal TU. La portata di alcune formulazioni, d'altra parte, è ancora da chiarire e gli strumenti operativi per un'effettiva implementazione sono ancora da definire. Gli interrogativi più grossi — a parere della Commissione — riguardano il quadro generale nel quale le previsioni del TU dovrebbero realizzarsi.

Un ruolo decisivo spetterà a regioni e comuni: le regioni sono ormai titolari delle competenze nel campo dell'Edilizia residenziale pubblica e controllano comunque la sostanza delle risorse istituzionali relative alla casa e al territorio; i comuni hanno invece la

responsabilità concreta delle politiche abitative locali. Il trasferimento a regioni ed enti locali può costituire in generale una grande occasione di recupero di efficienza sotto il profilo dello snellimento delle procedure e della riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi. Ma esiste anche il rovescio della medaglia: se regioni ed enti locali non assumessero la questione della casa come prioritaria e la prospettiva fosse di una riduzione delle risorse, si annullerebbero gli effetti positivi ottenibili con il decentramento.

Anche per questo la Commissione ritiene che diversi problemi di fondo — come il finanziamento dell'edilizia sociale o il superamento degli elementi di casualità e iniquità territoriale dovuti al carattere volontaristico degli interventi — richiedano iniziative di scala nazionale e la messa a punto di quadri regionali univoci. In particolare le due aree critiche per gli immigrati — affitto sociale ed esclusione abitativa — continuano ad essere affidate all'iniziativa e all'immaginazione locale. E soprattutto preoccupante è giudicata la mancanza di un quadro normativo per l'area più difficile, quella della povertà estrema, in cui si sovrappongono disagio abitativo e rischio di esclusione sociale.

Più in generale occorre lavorare sulla distinzione tra "normale" domanda sociale e domanda povera e marginale. E predisporre, dunque, politiche che da un lato si rivolgano all'area della marginalità, dall'altro alla maggioranza che si muove sul mercato. Non va infatti dimenticato — al di là delle consolidate percezioni che tendono a identificare i problemi abitativi degli immigrati con quelli dei poveri — che gli immigrati non sono strutturalmente "disposti" né alla marginalità sociale, né alla carriera di assistiti: la maggior parte di loro, come si è detto, ha un reddito e ottiene una casa rivolgendosi direttamente al mercato.

Un altro nodo da sciogliere riguarda il ruolo che le forme convenzionali dell'intervento pubblico possono continuare a svolgere. L'Edilizia residenziale pubblica, ormai passata alle regioni, può contribuire solo in modo modesto alla soluzione del problema: il parco esistente, infatti, è destinato ovviamente a diminuire ed è comunque insufficiente rispetto alla domanda abitativa degli immigrati. Sarebbe dunque il caso di tentare esperienze a più largo raggio, come già accaduto in altri Paesi europei e come già avviato in alcune realtà locali: recupero del patrimonio privato marginale (sottoutilizzato o degradato) attraverso convenzioni che graduano le facilitazioni al proprietario a seconda dei gradi di socialità contrattati; l'autorecupero o il sostegno pubblico al recupero realizzato mediante autocostruzione; il riuso del patrimonio comunale non residenziale; la produzione di edilizia sociale in aree di riqualificazione urbana.

L'esperienza di altri paesi europei può infine dare qualche suggerimento per uscire dalla spirale dei centri di prima accoglienza. È chiaro che queste strutture non possono, come di fatto spesso accade, sostituire forme abitative ordinarie. Ma è anche chiaro che esse non possono tornare alla loro propria funzione di accoglienza se attorno non si crea una gamma di offerte che consenta di uscirne e di avviare normali percorsi abitativi. Occorre dunque potenziare le sistemazioni intermedie, provvisorie ma ordinarie. Il pensionato sociale, la tipologia classica di riferimento della seconda accoglienza, è soltanto una delle soluzioni possibili. Un'altra formula — ampiamente sperimentata in altri paesi — è rappresentata dagli alloggi ammobiliati destinati ad affitti di breve durata. A differenza di quanto accade nei pensionati, i residenti di questi alloggi hanno statuto di inquilini, autonomia e anonimato. L'idea è mutuata dall'esperienza francese dei Logotel, una catena parigina che offre alloggi ammobiliati in città a tutti coloro che sono momentaneamente esclusi dall'alloggio tradizionale. La collocazione di questi immobili all'interno della città o dei quartieri, tra l'altro, permette agli inquilini di beneficiare delle reti di relazioni sociali urbane, evitando la ghettizzazione.

*Sintesi capitolo VI**(La partecipazione politica)*

Il dibattito sul diritto di voto amministrativo per gli immigrati ha conosciuto nel nostro paese un momento di accelerazione nel febbraio 1997, all'indomani della presentazione in parlamento del progetto di legge sull'immigrazione Turco-Napolitano, che all'articolo 38 prevedeva appunto la partecipazione attiva e passiva alle elezioni locali per gli stranieri titolari di una carta di soggiorno (e quindi presenti in Italia da almeno cinque anni). Com'è noto quell'articolo è stato stralciato dal testo di legge definitivo, approvato oltre un anno dopo. E anche un disegno di legge di revisione costituzionale, presentato nel settembre dello stesso 1997 dal governo Prodi, è stato poi accantonato. Questa Commissione ha organizzato un convegno internazionale sul tema, il 21 giugno 1999, e ha concluso in favore del diritto al voto locale. Ribadisce qui la sua ferma convinzione dell'opportunità di estendere agli immigrati il diritto alla partecipazione politica locale.

Va notato che, in seguito alla legge n. 142 del 1990 — che ha permesso alle singole città di dotarsi di propri statuti autonomi — Torino e Bologna hanno ammesso gli immigrati regolarmente residenti ai referendum consultivi locali, mentre a Roma sono richiesti almeno cinque anni di residenza. La piena partecipazione elettorale a livello locale si configurerebbe come un'ammissione definitiva dell'immigrato nella vita pubblica del luogo in cui lavora e risiede. Come già avviene, è il caso di ricordarlo, in molti paesi europei.

In Svezia il diritto di voto agli stranieri è garantito dal 1975 per le elezioni comunali, regionali e per i referendum; in Danimarca dal 1981 per le comunali e le provinciali; In Olanda dal 1985 per le comunali; in Irlanda dal 1963 per le comunali. In questi paesi il requisito di residenza varia dai tre (Svezia e Danimarca) ai cinque anni (Olanda), fino ad arrivare ai soli sei mesi del caso irlandese. In altri paesi europei, come Spagna e Portogallo, vige invece la clausola della reciprocità. Il Portogallo l'ha già applicata nel caso dei peruviani, dei brasiliani, degli argentini, dei peruviani, degli uruguaiani, dei norvegesi e degli israeliani. Tra i paesi non aderenti all'Ue, la Norvegia riconosce il voto amministrativo a tutti gli stranieri, così come i due cantoni svizzeri di Jura e Neuchâlet, mentre l'Islanda lo riconosce solo ai cittadini dei paesi dell'area nordica. In Gran Bretagna, infine, votano a tutte le elezioni politiche, oltre ai cittadini del Commonwealth, anche irlandesi e pakistani.

Argomenti contro, argomenti pro

Tra gli argomenti più forti contro la concessione del diritto di voto locale agli stranieri c'è sicuramente quello che si leva a difesa del concetto di cittadinanza nazionale o avanza dubbi di carattere costituzionale. Va comunque ricordato che il diritto voto locale agli stranieri provenienti dai paesi dell'Ue già è contemplato dall'articolo 8b del Trattato di Maastricht, divenuto poi articolo 19 del trattato di Amsterdam: tali articoli prevedono infatti che gli stranieri dell'Ue possano votare negli altri paesi dell'Ue dove si trovino a risiedere sia per le elezioni locali che per quelle europee. In generale le riserve di natura costituzionale si riferiscono all'articolo 48, che conferisce il diritto di voto ai «cittadini»: semplificando, il problema è quello di chiarire se il frequente riferimento costituzionale ai cittadini sia da intendersi in senso tecnico o, piuttosto, come sinonimo di persona.

Altri argomenti prendono di mira il potenziale comportamento politico ed elettorale degli immigrati. Uno dei più sentiti è il timore della formazione di partiti etnici o nazionalisti. Ma l'esperienza di altri paesi induce a ridimensionare questo timore: in Svezia e in Olanda le liste etniche (soprattutto turchi e marocchini), presentatesi in molte municipalità, non hanno ricevuto neanche l'1% dei voti e raramente sono riuscite a conquistare dei seggi. Lo stesso in Gran Bretagna, dove la costituzione di un partito islamico all'indomani dell'affare Rushdie non ha riscosso il successo sperato dai promotori e si è dovuto sciogliere dopo pochi anni. Un altro timore diffuso (almeno in una parte politica) sul comportamento di voto degli immigrati è che questi voterebbero tendenzialmente a sinistra. L'ammissione alle elezioni amministrative si configurerebbe così come un'astuzia da parte di questi partiti per procurarsi nuovi consensi. Questo argomento non è privo di una sua base empirica. Ma non va ad ogni modo sopravvalutato, soprattutto nel caso dell'Italia. Dipende infatti dalla provenienza, dal tempo di permanenza e dalla professione svolta. L'esperienza di altri paesi ci insegna che, mano a mano che progredisce il processo di inserimento nella società, gli immigrati tendono a conformare i propri atteggiamenti politici a quelli dei nazionali. E, in fin dei conti, il loro comportamento elettorale dipende più dalla provenienza sociale che da quella etnica. L'esempio principe rimane quello della minoranza italiana negli Stati Uniti: man mano che è cresciuta socialmente ha spostato i suoi consensi dal partito democratico a quello repubblicano. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, è oltretutto difficile pensare che le comunità di fede

cattolica (peruviana e filippina) o quelle provenienti da paesi ex comunisti o comunisti (rumena, albanese e cinese) partano con orientamenti di sinistra. Anche se potrebbero pur sempre acquisirli se si trovassero di fronte a una forte ostilità da parte dei partiti moderati.

Gli organismi consultivi

Intanto i cittadini stranieri si esercitano. Anche in Italia, sul modello diffuso in tutta Europa, si stanno infatti sperimentando in molte città esperienze di partecipazione elettorale per l'istituzione di consulte comunali o, in alternativa, di consiglieri aggiunti. Le prime sono organismi consultivi del consiglio e della giunta comunale che possono essere interpellati quando siano in discussione quesiti riguardanti l'immigrazione. I loro poteri sono quindi limitati e, in genere, questi organismi godono anche di scarsa autonomia. È probabilmente anche per questo che l'interesse degli immigrati è stato finora piuttosto scarso, sia pure con qualche differenza: nelle ultime consultazioni di Modena, il 10 ottobre 1999, hanno partecipato all'elezione dei venti rappresentanti della consulta comunale il 22,8% degli aventi diritto. Mentre a Palermo, lo stesso giorno, hanno votato per eleggere i loro cinque rappresentanti solo il 13,5% degli aventi diritto. La cronaca ha in ogni modo registrato che molti immigrati, pur potendo votare, non erano a conoscenza di questa opportunità.

I consiglieri aggiunti, invece, sono rappresentanti eletti dagli immigrati che hanno il diritto di partecipare alle sedute del consiglio comunale, di intervenire su tutte le questioni poste all'ordine del giorno, di avanzare proposte e interpellanze, ma in genere non hanno il diritto di voto. Il loro potere, anche in questo caso, è dunque molto limitato. Il primo comune ad istituire nel 1994 due consiglieri aggiunti è stato quello di Nonantola, in provincia di Modena, seguito da Empoli (un consigliere), Bologna (tre consiglieri comunali aggiunti più uno per ciascuna delle nove circoscrizioni cittadine), Macerata, Urbania, Chiaravalle e Ancona, dove sono stati istituiti due consiglieri aggiunti nel consiglio provinciale e uno in quello comunale. A Pompei, all'istituzione formale, ben due anni fa, non ha ancora fatto seguito l'attivazione concreta della nuova carica.

*Sintesi capitoli VII-VIII**(Tutela della collettività e criminalità; Discriminazioni)***I dati che non parlano**

Gli unici dati sulla criminalità sono quelli già noti: la popolazione immigrata rappresenta circa il 25% della popolazione carceraria e la percentuale supera il 50% nelle carceri minorili. Ma sono dati che dicono poco e nulla a chi vuole leggerli attentamente. Molti, infatti, sono i fattori distorsivi che inficiano una corretta comprensione della realtà. Spesso, ad esempio, un episodio di recidiva viene segnalato come fatto riferito a un diverso soggetto. E, oltre alla distorsione, va anche segnalata la mancanza di informazioni: nei dati sui detenuti stranieri forniti dal ministero della Giustizia, ad esempio, non c'è la segnalazione del possesso o meno del permesso di soggiorno. È dunque estremamente difficile fare una rilevazione scientifica sul rapporto tra clandestinità e criminalità. Ma la più grande carenza è costituita dalla mancanza di censimento del numero di stranieri vittime di reato: né il ministero dell'Interno né quello della Giustizia hanno qualche dato che riguardi le caratteristiche della vittima.

Nonostante queste difficoltà di rilevazione, che portano a ridimensionare il dato generale sul numero degli immigrati, è comunque possibile evidenziare un aumento della presenza di detenuti stranieri, specie nelle carceri minorili, e un incremento dei detenuti stranieri anche per reati di una certa gravità. Indice, quest'ultimo, di una "carriera di successo" di certe mafie straniere. Secondo alcuni, in particolare, l'incremento della criminalità riferibile agli stranieri sarebbe causata dal fenomeno del traffico degli esseri umani. Dalle analisi svolte emergerebbe un incremento della criminalità per particolari etnie (albanesi, ex-jugoslavi, algerini, marocchini, nigeriani) e per determinati reati (droga, falsità, sfruttamento della prostituzione, associazione per delinquere); e tale incremento sarebbe l'effetto del traffico e dello sfruttamento successivo del migrante, solitamente clandestino, da parte delle organizzazioni criminali. Che quella degli stranieri possa essere una criminalità indotta dalle condotte aggregate di traffico e sfruttamento presenta — pur in mancanza di dati precisi — indubbi aspetti di interesse e di fondatezza che meritano approfondimento.

Ma anche il dato sull'aumento dei detenuti stranieri non dice molto, se preso da solo. Tale aumento, infatti, può dipendere da diverse cause. Si pensi alla mancanza di mezzi economici che impediscono un'efficace difesa e una tempestiva impugnazione della sentenza di condanna: lo straniero, passato "in giudicato" il suo caso, si trova nella condizione di eseguibilità della pena in tempi molto brevi. C'è poi da tener presente la difficoltà di accedere a misure alternative, come gli arresti domiciliari, in mancanza di una fissa dimora. Se poi si tratta di straniero senza fissa dimora e senza lavoro, o addirittura sprovvisto di permesso di soggiorno, la valutazione del pericolo di fuga è quasi automaticamente positiva. Tutte condizioni che costringono gli stranieri in carcere più spesso degli italiani. Va tenuto presente, d'altra parte, che gli stranieri godono più spesso degli italiani della sospensione condizionale della pena per via della difficoltà di accertare le generalità e l'eventuale assenza di precedenti penali di molti di loro.

La discriminazione silenziosa

Quando si parla di immigrazione e criminalità occorre tenere ben presente che gli immigrati sono in larga misura vittime di reato. Anche in questo caso, come s'è detto, non esistono rilevazioni di carattere generale. Ma alcune indagini a campione confermano che le occasioni nelle quali gli stranieri divengono vittime di discriminazioni e, nella forma più grave, di crimini di stampo razzista sono molteplici: in particolare per i reati di violazione della normativa antinfortunistica commessi dai datori di lavoro; per i reati di violenza o minaccia da parte di altri cittadini stranieri; per i reati di induzione e di sfruttamento della prostituzione ricollegabili al fenomeno della tratta delle persone (nei quali risultano indagati italiani ma anche stranieri di nazionalità diverse, spesso in concorso tra loro); per i reati caratterizzati da finalità di discriminazione razziale commessi da italiani.

Eppure le condanne relative a delitti commessi con finalità di discriminazione razziale sono numericamente trascurabili: questo si spiega con il fatto che gli stranieri tendono a tollerare i comportamenti criminosi a loro danno per non incorrere essi stessi in controlli delle forze dell'ordine che potrebbero far emergere situazioni di irregolarità, o per il timore connesso alla loro diversità etnica, culturale o linguistica. Questa è la principale ragione per cui i reati cosiddetti comuni dei quali sono vittime gli immigrati, perseguibili a querela, non

emergono. Lo straniero è conosciuto come vittima di reato solo per i casi più gravi, perseguibili d'ufficio.

Va segnalato a questo proposito che i paesi che hanno sperimentato da più tempo il fenomeno dell'immigrazione vedono come obiettivo prioritario non più quello dell'integrazione degli immigrati, ma quello di misure antidiscriminatorie nei confronti delle minoranze di cittadini di origine immigrata. E suggeriscono quindi la costituzione di una *authority* indipendente che monitorizzi le situazioni di discriminazione. Fin d'ora si verificano nel nostro paese discriminazioni nell'accesso al mercato edilizio o nell'accettazione in luoghi pubblici. Si ritiene dunque opportuna la costituzione, già in questa fase, di un organismo deputato allo scopo. Questo e altri organismi di monitoraggio e controllo dovrebbero godere di autonomia finanziaria con l'assegnazione di una quota fissa del budget destinato alle politiche di integrazione.

La Commissione invita inoltre a guardare con particolare attenzione al caso del reinserimento dei minori coinvolti in fatti di criminalità. Sull'espulsione dei minori, in particolare, il TU presenta delle contraddizioni: da una parte (art. 19 comma 2) vieta l'espulsione e la consente in via eccezionale solo in caso di pericolo per l'ordine pubblico e di sicurezza dello stato, dall'altra (art. 31 comma 2) prevede l'adozione del provvedimento di espulsione da parte del tribunale dei minori su richiesta del questore. Si tratta di una contraddizione che varrebbe la pena di sciogliere. Più in generale la Commissione invita a considerare alcune varianti alla normativa su minori e criminalità: è iniquo il fatto che, dopo aver ammesso a misure alternative un detenuto minorenni straniero, di fronte a positivi risultati di reinserimento si finisca per disinteressarsi del suo futuro. Ai minori irregolari entrati nel circuito penale che abbiano dato prova di recupero, quindi, si potrebbe consentire la possibilità di un permesso "speciale" di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Misure di integrazione sociale.
Attività delle Regioni e degli Enti locali (tratto dal
Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in
Italia, a cura della Commissione per le politiche di
integrazione degli immigrati)

PAGINA BIANCA

Misure di integrazione sociale. Attività delle regioni e degli enti locali

In più punti la legge sull'immigrazione richiama le politiche di integrazione sociale, ma è l'art. 42 del d.l. 286 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" che definisce con particolare dettaglio gli interventi previsti dalla legge e gli attori coinvolti. Il documento programmatico previsto dall'art. 3 comma 1 dello stesso decreto ed emanato con decreto del Presidente della Repubblica del 5 agosto 1998, a sua volta definisce che cosa si intende per integrazione, individua gli ambiti di intervento e indica le priorità per gli anni 1998-2000.

Pur rispettando l'autonomia degli enti locali, la legge delinea le linee generali per una politica di integrazione che trova nel territorio il suo ambito di applicazione. A questo scopo prevede l'emanazione di linee guida, che trovano fondamento nel Documento programmatico, per promuovere tra gli enti locali una cultura dell'accoglienza e garantire omogeneità di intervento a livello nazionale, pur rimanendo nell'ambito dei poteri locali la possibilità di individuare esigenze particolari legate alla peculiarità economiche, sociali e culturali del contesto.

Le linee guida, che saranno emanate con decreto del Ministro per la solidarietà sociale di imminente pubblicazione sulle quali è stato già acquisito il parere della Conferenza unificata, segnalano alle regioni:

- le priorità di intervento previste per il primo triennio di applicazione della legge, che sono appunto: informazione sulle opportunità offerte dalla nuova legge; ricognizione delle esperienze di integrazione innovative realizzate in varie parti del paese e attuazione di interventi di carattere sociale a favore di tutti i soggetti più svantaggiati (minori, donne, malati e persone sole), in particolare per quanto riguarda alloggio, formazione e interventi di assistenza sociale;
- un metodo di lavoro basato sulla rilevazione del fabbisogno, la programmazione e il coordinamento degli interventi a livello territoriale.

Le linee guida non sono vincolanti per le regioni, ma rispettando in pieno il principio di sussidiarietà, costituiscono un incoraggiamento a prevedere interventi integrati e coordinati, al fine di valorizzare al massimo le risorse previste per questo settore.

La legge non intende neppure sostituire gli interventi delle regioni con impegni e fondi del Governo centrale. Al contrario i fondi statali dovrebbero sostenere e rafforzare impegni autonomi degli enti locali in questo settore. Per questa ragione l'utilizzo dei fondi prevede comunque un cofinanziamento a livello locale di almeno il 20%. E' inoltre importante precisare che le misure specifiche, volte a colmare bisogni derivanti dalla condizione di straniero hanno come obiettivo ultimo l'inserimento degli immigrati nel sistema di protezione e di assistenza previsto per tutti i cittadini che vivono sul territorio, italiani e stranieri.

Per le iniziative previste dall'art. 42, fin qui citato, ma anche per la copertura degli interventi previsti dagli articoli: art. 20 (Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali), art. 8 (istruzione degli stranieri. Educazione interculturale), art. 40 (centri di accoglienza. Accesso all'abitazione) e art. 46 (Commissione per le politiche di integrazione) la legge ha previsto uno stanziamento annuo di Lire 70,5 miliardi di lire per il 1998 e di lire 68 miliardi per il 1999, ripartiti ogni anno tra amministrazioni centrali e regioni nella proporzione del 20 e 80 %. Il ritardo che ha registrato l'approvazione del regolamento di attuazione della legge, ha rallentato anche l'avvio di programmi di intervento e di integrazione sia a livello locale che a livello nazionale. Al regolamento di attuazione è infatti demandato il compito di disciplinare le modalità per la comunicazione e la rendicontazione dei programmi regionali al Dipartimento per gli Affari sociali oltre a quelle per l'erogazione e la revoca dei finanziamenti del Fondo, mentre ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è demandato il compito di ripartizione dei Fondi. Il Ministro per la solidarietà sociale, delegato del governo, ha provveduto, in attesa dell'approvazione del regolamento, alla ripartizione dei fondi previsti per il 1998 e per il 1999, al fine di mettere gli enti locali nella condizione di programmare gli interventi da realizzare sul territorio.

1.1. Ripartizione del Fondo nazionale per le politiche migratorie per il 1998 e per il 1999.

Il Fondo nazionale per le politiche migratorie, destinato al finanziamento di programmi annuali e pluriennali dello Stato, delle regioni e degli enti locali, è previsto dall'art. 45 del Testo unico. Il Fondo relativo all'anno 1998 (70,5 miliardi di lire) e quello previsto per il 1999 (68 miliardi di lire), nell'attesa dell'emanazione del regolamento di attuazione della legge, sono stati ripartiti rispettivamente:

- l'80% del totale del fondo 1998 con DPCM 28 settembre 1998 il rimanente 20% con

DPCM 17 dicembre 1998;

- il fondo 1999 con decreto di del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 6 agosto 1999.

Le risorse del fondo del 1998 destinate alle amministrazioni centrali (14,1 miliardi di lire pari al 20% del totale) sono state assegnate al Ministero dell'Interno (6,4 miliardi di lire) per gli interventi da attivare a favore delle regioni particolarmente impegnate nella prima accoglienza di flussi rilevanti ed inattesi di stranieri -tale somma è stata poi destinata dal Ministero dell'Interno alle regioni Puglia e Sicilia, nella misura rispettiva di 5,4 miliardi e 1 miliardo di lire-; al Dipartimento per gli affari sociali (7,3 miliardi di lire) per misure di integrazione a carattere nazionale e il funzionamento della consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie; alla Commissione per le politiche di integrazione (400 milioni di lire).

Le risorse del fondo del 1999 destinati alle amministrazioni centrali (13,609 miliardi di lire pari al 20 % del totale) sono state ripartite tra il Ministero dell'interno (4 miliardi di lire) per far fronte alle misure di protezione temporanea a favore delle persone provenienti dalle aree di guerra dell'area balcanica (di cui al DPCM 12 maggio 1999); la Commissione per le politiche di integrazione (900 milioni di lire); l'Organismo di coordinamento istituito presso il Cnel (500 milioni di lire); la regione Puglia (2,25 miliardi di lire) per sostenere l'impegno straordinario a favore di immigrati e profughi e il Dipartimento per gli affari sociali (5,959 miliardi di lire) per iniziative di integrazione a carattere nazionale e il funzionamento della Consulta.

I criteri di ripartizione del Fondo per le politiche di integrazione tra le regioni, hanno cercato di tener conto del fabbisogno locale determinato sia dalla maggiore presenza degli stranieri che da una condizione di debolezza strutturale ed economica della zona di riferimento. Sono stati considerati i seguenti indicatori, attribuendo a ciascuno di essi anche un peso specifico:

- a) popolazione immigrata (peso 60%),
- b) rapporto tra immigrati e popolazione locale (peso 10%),
- c) situazioni di particolare disagio nelle aree urbane e della condizione socio-economica delle aree di riferimento (tasso di disoccupazione (peso 30%).

Si è ritenuto di dover introdurre il terzo indicatore per favorire le aree economicamente più svantaggiate, che non necessariamente corrispondono a quelle con una maggiore presenza di immigrati. Al contrario si è constatato che spesso la presenza di immigrati si

associa a tassi di crescita economica e di sviluppo dell'economia locale.

Ripartizione del fondo per le politiche di integrazione - 1998 e 1999- (.000)

	Anticipazione	Saldo	Q
	80% 1998	20% 1998	spetta
	(DPCM28 9 1998)	(DPCM 17/12/ 1998)	(DPCV
Amministrazioni centrali	11.280	2.820	
Piemonte	2.778.099	694.525	
Valle d'Aosta	76.950	19.237	
Lombardia	8.308.514	2.077.128	
Prov.Aut. Trento	298.883	74.721	
Prov. Aut. Bolzano	301.415	75.354	
Veneto	3.086.768	771.692	
Friuli - Ven. Giulia	1.267.499	316.875	
Liguria	1.123.343	280.836	
Emilia - Romagna	3.028.073	757.018	
Toscana	2.755.937	688.984	
Umbria	792.049	198.012	
Marche	842.364	210.591	
Lazio	10.014.619	2.503.655	
Abruzzo	596.698	149.174	
Molise	66.564	16.641	
Campania	3.680.634	920.158	
Puglia	1.510.682	377.670	
Basilicata	129.275	32.319	
Calabria	824.893	206.223	
Sicilia	3.094.017	773.504	
Sardegna	542.722	135.681	
ITALIA	45.120.000	11.280.000	
TOTALE	56.400.000	14.100.000	

1.2. Stato della programmazione regionale per l'utilizzo dei fondi 1998-

Nel primo anno di attuazione della legge le regioni hanno provveduto alla programmazione degli interventi sul territorio e alla ripartizione dei fondi con prassi differenziate, come risulta anche da questo resoconto. Il diverso dettaglio delle attività di programmazione di ciascuna regione non corrisponde

ad una diversa efficacia degli interventi, ma semplicemente alla disomogeneità di informazioni presente nella documentazione disponibile.

1. Abruzzo: finanziamento statale - $596,698+149,174=745,872$ (milioni di lire)

La Delibera della Giunta Regionale (DGR) (9506 del 16-12-98) ripartisce tra le province il fondo statale prevedendo anche il co-finanziamento regionale di 120 milioni. Con successiva DGR 9513 del 16-12-98 viene ripartito, a titolo di anticipazione, un ulteriore stanziamento regionale di 200 milioni tra le quattro province, destinati ad interventi nel settore abitativo.

Aree prioritarie di intervento: attuazione, in concorso con lo Stato, gli enti locali e le associazioni di volontariato di iniziative finalizzate ad accrescere la disponibilità di abitazioni sociali e strutture di accoglienza per stranieri regolarmente soggiornanti; attuazione di misure di integrazione sociale. E' stata fissata la destinazione d'uso degli immobili in 15 anni.

2. Basilicata: $129,275+32,319=161,940$ (milioni di lire).

Non è stato ancora approvato il programma degli interventi per il '98. Il 15-10-98 si è tenuta l'assemblea della Commissione regionale dell'immigrazione, presenti alcuni presidenti di associazioni di lavoratori stranieri.

Aree prioritarie di intervento: creazione di almeno 5 centri di informazione e servizi a Potenza, Matera, nel melfese, Policoro e Lagonegro. Non ci sono al momento interventi realizzati..

3. Bolzano: $301,415+75,354=376,769$ (milioni di lire)

I fondi statali sono confluiti su un capitolo generale del bilancio provinciale (2107) per interventi programmati dalla provincia.

4. Calabria: $824,893+206,223=1.031,116$ (milioni di lire)

Non è stato ancora approvato il programma degli interventi per il '98, in attesa del regolamento di attuazione. In data 27-1-99 è stata inviata una circolare ai presidenti delle province, delle comunità montane, ai sindaci dei comuni, ai prefetti che nel corso del '98 hanno realizzato o avviato progetti per gli immigrati per sollecitare l'invio di richieste di finanziamento per nuove attività..

Aree prioritarie di intervento: istruzione, educazione interculturale, centri di accoglienza, alloggi sociali, risanamento igienico-sanitario degli alloggi da destinare a stranieri in regola, misure di integrazione sociale. Le modalità di presentazione delle richieste sono collegate all'avvenuta emanazione del regolamento.

5. Campania: $3.680,634 + 920,158 = 4.600,792$ (milioni di lire)

E' stata emessa la DGR 1513 del 30-9-99 che impegna il finanziamento statale di lire 3.680,634 milioni e della somma di integrazione del fondo regionale pari a lire 440 milioni per un totale di 4.120,634 milioni.

Aree prioritarie di intervento: alloggi sociali, educazione interculturale, funzionamento della Consulta regionale, ma non è stato ancora approvato il programma degli interventi per il '98. La delibera fissa inoltre disposizioni per la presentazione e la valutazione dei progetti, i criteri di ammissibilità e di erogazione del contributo oltre alla modulistica per la presentazione dei progetti.

6. Emilia Romagna: $3.028,073 + 757,018 = 3.785,091$ (milioni di lire)

Con DGR 748 del 18-5-99 è stato approvato e trasmesso al Consiglio regionale il primo piano di ripartizione dei fondi alle province e al comune di Cesena (individuati dalla regione come soggetti titolari della progettazione), per lire 788,073 milioni (su 3.028,07 milioni) e le linee guida per l'uso dei fondi del 1998, così come previsto dal T.U.

La regione ha inoltre adottato i criteri di ripartizione delle risorse sul territorio: popolazione immigrata residente nei territori (60%); domande di ricongiungimento familiari (30%); rapporto tra immigrati e popolazione locale (10%). Ha inoltre destinato 100 milioni al comune di Bologna per l'accoglienza ai profughi del Kosovo. Il Consiglio regionale ha approvato la proposta della Giunta regionale (DGC n. 1170 del 14-7-99) e la successiva determinazione (n° 9809 del 28-10-99) sono stati concessi, impegnati e liquidati i contributi.

Aree prioritarie di intervento: istruzione dei cittadini stranieri immigrati; educazione interculturale; integrazione sociale; interventi straordinari di accoglienza.

7. Friuli Venezia Giulia: $1.267,499 + 316,875 = 1.584,374$ (milioni di lire).

Il programma degli interventi per il '98 è stato approvato dalla Giunta regionale con DGR 1492 del 14-5-99 per 1.267,499 milioni. Le delibere n° 22 e 23 del 25-10-1999

iglio di amministrazione dell'Ente Regionale per i problemi dei Migranti -ERMI- hanno rispettivamente altri 361,875 e 1.584, 374 milioni di lire ad interventi in diversi ri.

aree prioritarie di intervento: adeguamento o costruzione di edifici da destinarsi a ri di accoglienza (1 miliardo); corsi di sostegno scolastico (267.499 milioni); corsi di alfabetizzazione, approfondimento della lingua italiana e corsi professionalizzanti a favore di immigrati non comunitari. intervento scolastico a favore di figli di immigrati non unitari ed esuli frequentanti la scuola dell'obbligo e scuole secondarie di secondo grado (166.875 milioni dei 316,875 della delibera n. 22); attività di inserimento, integrazione e accoglienza degli stranieri promosse dalle associazioni riconosciute e dagli enti locali, (lire 150 milioni della delibera 22); corsi di sostegno a favore dei figli degli immigrati non unitari, nonché corsi di alfabetizzazione e professionali (lire 434.374 milioni della delibera 23); interventi nel settore dell'alloggio da realizzare attraverso comuni, enti morali privati e associazioni iscritte al registro regionale (1 miliardo delibera 23); sostegno all'associazionismo (lire 150 milioni delibera 23).

Con la delibera n° 23 del 25 ottobre 1999 del C.d'A. dell'ERMI si definiscono inoltre le modalità di erogazione dei contributi e i destinatari delle risorse provenienti dal riparto del Fondo, e sono prorogati i termini per la presentazione delle domande di assegnazione dei contributi di 98 volte a realizzare centri di accoglienza al 31-12-1999.

Si dà atto che per l'esercizio finanziario 1999 le risorse complessive per la realizzazione del programma annuale 1999 ammontano a complessive lire 3.384.374 milioni, di cui 1.800 provenienti dal bilancio regionale e 1.584.374 dal Fondo nazionale.

8. Lazio: $10.014,619 + 2.503,655 = 12.518,274$ (milioni di lire)

La DGR n° 7953 del 28-12-98 ha ripartito il finanziamento statale di 10.014 milioni di lire (80%), tra le 5 Province, assegnando 6.492 milioni alla provincia di Roma e invitando a presentare, entro il 10-2-99, il piano degli interventi per procedere successivamente all'erogazione. Con DGR 4778 del 16-9-99 è stata rideterminata la ripartizione del contributo di lire 10.014 milioni (80%) tra le province (6.475 milioni alla provincia di Roma; 1.227 alla provincia di Latina; 935.840 alla provincia di Viterbo; 600 alla provincia di Rieti; 276 direttamente al comune di Roma). I contributi sono già stati assegnati ai progetti presenti nei piani provinciali. Con DGR 4779 del 16-9-99 è stata ripartita tra le province del Lazio la ulteriore quota di lire 2.503,655 milioni (20%): 2.303.655 milioni al

comune di Roma; 50 milioni alla provincia di Latina; 50 milioni alla provincia di Rieti; 50 milioni alla provincia di Frosinone; 50 milioni alla provincia di Viterbo.

Aree prioritarie di intervento: informazione; accoglienza; apprendimento della lingua italiana; assistenza e tutela a soggetti particolarmente svantaggiati; tutela dell'identità culturale e religiosa e linguistica degli stranieri; promozione delle iniziative dell'intercultura; prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione; agevolazione per il reinserimento nel paese d'origine.

9. Liguria: $1.123,343 + 280,836 = 1.404,179$ (milioni di lire)

Con DGR 2635 del 28-12-98 è stato approvato il piano di ripartizione dei fondi '98 per 1.123 milioni (80%) e definito il contributo regionale di 35 milioni più 20 milioni disponibili sulla legge 39/90. Il totale disponibile è quindi di 1.178 milioni. I fondi sono stati ripartiti ed erogati a 10 comuni.

Aree prioritarie di intervento: problemi legati ad interventi di emergenza e prima accoglienza e dei minori; politiche formative e di avvio all'occupazione.

10. Lombardia: $8.308,514 + 2.077,128 = 10,385,642$ (milioni di lire)

Il programma degli interventi per il '98 è stato approvato dalla Giunta regionale con DGR 2383/98 e 32229/99. Sono stati assegnati contributi per 38 progetti di centri di accoglienza per lire 10.362 milioni (finanziamento statale), e per 6.800 milioni di cofinanziamento regionale (per altri 11 centri ex FRISL regionale e per attività di integrazione) e per 3.200 milioni dagli enti locali. E' stato già erogato agli enti locali interessati il 50% del contributo statale '98. L'erogazione dovrà essere completata entro la fine dell'anno per consentire l'inizio dei progetti dal 1° gennaio 2000. Con successiva DGC VI/1279 del 7 luglio 1999 è stato approvato l'ordine del giorno in merito al programma pluriennale degli interventi concernenti l'immigrazione per il biennio 1999/2000.

Aree prioritarie di intervento: centri di accoglienza.

11. Marche: $842,364 + 210,591 = 1.052,955$ (milioni di lire)

E' disponibile per ora il programma triennale regionale di interventi (99-2001) previsto dalla DCR 254 del 16-6-99. Per il '98 è stato stanziato LIRE 1 miliardo dei fondi regionali che si aggiunge al finanziamento statale di LIRE 842.364 milioni.

Nel triennio 100 milioni saranno destinati a interventi straordinari, pilota e sperimentali.

Con DGR n° 1927 del 26-7-99 viene approvato il piano annuale degli interventi per l'anno 1999. Sono stanziati contributi per progetti predefiniti dalla regione e vengono richieste al contempo le domande di finanziamento da parte dei beneficiari. Il piano prevede l'utilizzazione del contributo statale e dei fondi regionali pari a LIRE 1 miliardo.

Aree prioritarie di intervento: diffondere servizi sociali idonei; creare situazioni di pari opportunità e di adeguata informazione; mantenere i centri di accoglienza e/o di servizi; incentivare l'uso di strumenti informativi al fine del superamento di certi stereotipi; promuovere iniziative di accesso agli studi (specie universitari); promuovere e sostenere le politiche alloggiative; creazione di occasioni concrete di accoglienza per le donne e i minori vittime del traffico per sfruttamento sessuale.

12. Molise: $66,564 + 16,642 = 83,206$ (milioni di lire)

Non è stato ancora approvato il programma degli interventi per il '98.

13. Piemonte: $2.778,099 + 694,525 = 3.472,624$ (milioni di lire)

Non è stato ancora approvato il programma degli interventi per il '98 - proposto dalla Giunta regionale con DGR 23 del 1-2-99 - da parte del Consiglio regionale. Non ci sono interventi concreti.

14. Puglia: $1.510,682 + 377,670 = 1.888,352$ (milioni di lire)

La DGR 4312 del 29-12-98 contiene i criteri per la presentazione dei progetti. Il finanziamento di 1.888 milioni di lire sarà destinato per l'80% alle politiche dell'accoglienza e per il 20% alle iniziative legate all'integrazione e alla multiculturalità. Si è proceduto all'assegnazione del finanziamento alle 5 province sulla base di parametri. La DGR prevede anche le modalità di presentazione delle richieste di finanziamento da far pervenire non oltre 30 gg dalla pubblicazione sul B.U.R. (11-2-99), nonché del gruppo di lavoro per l'esame delle stesse. Alla DGR 4312 si rifà il primo protocollo di intesa del 10-5-99 per la realizzazione di interventi per 3.549 milioni di lire. Un protocollo di intesa aggiuntivo riguarda l'utilizzo di 1.851 milioni di lire.

Aree prioritarie di intervento: accoglienza integrazione e multiculturalità, infrastrutture.

Non ci sono ancora interventi concreti.

15. Sardegna: $542,722+135,681=678,403$ (milioni di lire)

Non è stato ancora approvato dalla G.R. il programma degli interventi per il '98.

16. Sicilia: $3.094,017+773,504=3.867,521$ (milioni di lire)

Non è stato ancora approvato il programma degli interventi per il '98. Esiste il decreto assessorile 2/99 del 14-1-99 che impegna sul bilancio regionale la somma di 600 milioni di lire quale quota di cofinanziamento regionale del Fondo per le politiche migratorie ad integrazione dello stanziamento statale di 3.094 milioni di lire. Le richieste di finanziamento presentate sono al vaglio dell'assessorato al lavoro. Nelle more della pubblicazione del regolamento di attuazione è stata inviata una circolare il 29-3-99 (prot. 564/99) per la richiesta di progetti.

Aree prioritarie di intervento: istruzione degli stranieri, istruzione interculturale, centri di accoglienza, accesso all'abitazione, misure di integrazione sociale.

17. Toscana: $2.755,937+688,984=3.444,921$ (milioni di lire)

Con DGC n°76 del 23-3-99 si è provveduto ad approvare la ripartizione, a titolo di anticipazione, per zone socio-sanitarie di 2.755,937 milioni di lire a valere sul finanziamento statale.

Aree prioritarie di intervento: relazioni positive fra i cittadini; pari opportunità e tutela delle differenze; accesso alla scuola dell'obbligo; accesso all'alloggio; accesso ai servizi; tutela minori in situazioni di disagio; assistenza ai detenuti; interventi particolari a contrasto delle situazioni di violenza e abuso di donne e minori; diritti della presenza legale; interventi di ospitalità assistenza rivolti a persone provenienti dalle zone di guerra dell'area balcanica, in possesso di permesso di soggiorno per motivi di temporanea protezione o per richiesta di asilo (DGR n° 663 del 7-6-99 sono state destinate lire 688,984 -2a tranche finanziamento statale)

Con successiva DGR n° 1132 dell'11-10-99 sono state ripartite le risorse del Fondo fra zone socio sanitarie; prevedendo l'assegnazione delle quote spettanti ai soggetti titolari dei progetti previo adeguamento ai requisiti e indirizzi della DGC n° 76/99. Con proposta di decreto dirigenziale n° 1999 AD/3039 è stata impegnata la somma di lire 2.755,937 milioni per liquidare i soggetti titolari dei progetti ammessi la somma complessiva di lire 1.848,483 milioni di lire e per provvedere alla liquidazione delle quote spettanti ai soggetti

titolari di progetti ritenuti inammissibili, previo adeguamento dei medesimi ai requisiti e agli indirizzi della DGC n° 76/99. Con proposta di decreto dirigenziale n° 1999 AD/2724 sono stati approvati e i progetti presentati dagli enti locali per i predetti interventi di assistenza e ospitalità ed è stata liquidata agli enti locali interessati la somma di 688.984 milioni di lire.

18. Trento: $298,883 + 74,721 = 373,604$ (milioni di lire)

I fondi statali sono confluiti nel bilancio provinciale per gli interventi programmati dalla provincia.

19. Umbria: $792,049 + 198,012 = 990,061$ (milioni di lire)

Con DGR 1004 del 21-7-99 la regione ha approvato la proposta del primo programma regionale recante i criteri di assegnazione delle risorse, gli obiettivi, le priorità, le linee guida per la predisposizione degli interventi tramite l'utilizzo del Fondo. E' stata avviata la fase partecipativa tramite la Federazione delle associazioni delle autonomie locali dell'Umbria, in vista della definizione di una proposta finale di programmazione da inviare all'esame del Consiglio regionale per l'approvazione. L'80% del contributo statale, pari a lire 792,049 milioni è ripartito in ambiti territoriali (i nuovi distretti socio-sanitari, in totale 12) in base a criteri scelti in analogia a quelli statali, escluso il parametro dell'indice di disoccupazione. Il restante 20%, pari a lire 198,012 milioni tra i distretti 2 e 3 della USL 3 (tra i quali i comuni di Gualdo Tadino, Nocera Umbra e Foligno), quale quota aggiuntiva per la criticità di situazioni dovute al post terremoto. Con successiva DGR n° 1471 del 13-10-99 la Giunta regionale ha proposto al Consiglio: l'approvazione del primo programma regionale di iniziative concernenti l'immigrazione; la definizione delle linee di indirizzo, degli obiettivi, dei criteri di assegnazione delle risorse, delle priorità di intervento nonché delle tabelle di assegnazione delle quote di finanziamento a ciascun ambito territoriale. E' stato deciso inoltre di ripartire tra i 12 ambiti territoriali l'80 % del contributo statale destinando il residuo 20% al finanziamento di progetti di dimensione "sovra-ambito".

Aree prioritarie di intervento: gli obiettivi, le priorità contenute nelle linee guida operative e nel documento programmatico triennale.

20. Valle d'Aosta: $76,950 + 19,238 = 96,188$ (milioni di lire)

I fondi statali sono confluiti nel bilancio regionale per gli interventi programmati dalla regione.

21. Veneto: $3.086,768 + 771,692 = 3.858,460$ (milioni di lire)

E' stato approvato il programma degli interventi per il 98 con DGR 1011 del 30-3-99 e DGR 1359 del 27-4-99, per complessive lire 4.586 milioni, sulla scorta delle proposte che sarebbero pervenute in regione entro il 31-3-99, di cui lire 3.700 milioni (Fondo nazionale 3.086 milioni più 613,2 milioni a carico del bilancio regionale per il 99).

Arece prioritarie di intervento: prima fase: interventi nel settore abitativo: accoglienza degli immigrati temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente (1 miliardo di lire); accesso ad alloggi sociali, collettivi e privati attraverso la realizzazione di strutture alloggiative previste dalla legge a questo scopo favorendo convenzioni con consorzi di impresa che garantiscono l'alloggio ai dipendenti immigrati (2.700 milioni di lire); seconda fase: iniziative di integrazione sociale, per un costo di lire 886,7 milioni a carico del bilancio regionale '99, per gli altri interventi a sostegno dell'integrazione.

Per la realizzazione della prima fase è stata fatta un'approfondita ricognizione sulla consistenza dell'immigrazione in Veneto, nonché delle proposte provenienti dai principali soggetti istituzionali competenti: sono stati effettuati tavoli di confronto con i soggetti istituzionali Prefetture, province, comuni capoluoghi. Con la DGR 1359 del 27-4-99 sono stati determinati: i presupposti di ammissibilità degli interventi; i criteri di valutazione e selezione; i termini e le modalità di presentazione delle domande di contributi. Con DGR 2801 del 3-8-99 è stata approvata la concessione di contributi (per 2.700 milioni di cui 2.086 milioni provenienti da fondi statali e 612,232 da fondi regionali), secondo criteri e modalità esplicitati in un bando di concorso, alle imprese del Veneto (11), per interventi finalizzati all'inserimento in alloggi collettivi o privati, a pagamento secondo quote calmierate, di lavoratori non comunitari regolari e regolarmente assunti con contratto di lavoro anche stagionale.

Con CR/79 del 3-8-99 è stato proposto al Consiglio regionale il programma di erogazione del contributo statale di lire 771.692 più 886.768 milioni dai fondi regionali per un totale di lire 1.658.460 milioni per iniziative di sostegno all'integrazione degli immigrati non comunitari.

Sintesi delle aree prioritarie di intervento indicate nei programmi regionali 1998

	Centri di prima accoglienza	Favorire l'accesso al lavoro e formazione professionale	Favorire l'accesso all'abitazione	Favorire l'accesso ai servizi sociali centri servizi formazione Mediatori assistenza	Favorire l'accesso alle istituzioni scolastiche lingua italiana	Identità culturale religiosa e linguistica degli stranieri lingua di origine	Diritti fondamentali - e pari opportunità a sportelli informativi	Prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione	Misure e per un positivo reinserimento nel paese d'origine	Altro
Val d'Aosta				x						
Lombardia	x									
Veneto	x		x		x	x	v			minori
Friuli	x	x	x	x	x					minori
Liguria	x	x		x						
Emilia R.	x	x	x	x	x	x		x		Detenuti minori
Toscana			x	x	x	x	x	x		Vittime del traffico
Marche	x		x	x	x	x	x	x		Associazioni Tutela vittime del traffico
Umbria	x			x			x			
Lazio	x	x		x	x	x	x	x	x	
Abruzzo	x		x							
Campania	x	x	x	x	x	x	x	x		
Puglia	x					x				Integrazione
Basilicata	x			x		x				
Sicilia						x				
	10	4	6	9	7	7	4	4	1	5

Fonte: aggiornamento Cnel - Organismo di coordinamento, Analisi delle delibere regionali di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche migratorie (a cura di Ugo Melchionda)

PAGINA BIANCA

**Attività degli organismi istituiti per la promozione
dell'integrazione e della rappresentanza (tratto dal
Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in
Italia, a cura della Commissione per le politiche di
integrazione degli immigrati)**

PAGINA BIANCA

Attività degli organismi istituiti per la promozione dell'integrazione e della rappresentanza

La Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie. La Consulta è stata istituita con DPCM del 27 ottobre 1998, ai sensi dell'art. 42, comma 4 del T.U. Ne fanno parte rappresentanti delle associazioni degli immigrati, delle associazioni che operano a favore degli immigrati, delle amministrazioni centrali e degli enti locali ed esperti. Nella prima riunione è stato da tutti i componenti confermato il ruolo prioritario della Consulta quale punto di raccolta di tutte le informazioni riguardanti l'applicazione della legge. In questa sede potranno infatti essere riportate incongruenze e difficoltà di applicazione, o negligenze, riscontrate da vari soggetti sul territorio e a livello nazionale e qui potranno essere individuate soluzioni e proposte operative. La Consulta si pone anche come cassa di risonanza di esperienze positive realizzate nell'applicazione della legge sia per quanto riguarda le procedure che per gli interventi di integrazione.

Tra tutti i temi di proprio interesse, la Consulta ha individuato alcune priorità sulle quali intende concentrare la propria attenzione anche futuro che sono: informazione sulla legge e comunicazione di valori positivi rispetto alla presenza degli stranieri sul territorio; la tutela della maternità delle donne straniere; la semplificazione delle procedure per il permesso di soggiorno, residenza, iscrizione al servizio sanitario nazionale; la omogeneizzazione delle procedure a livello nazionale e la riduzione della duplicazione dei documenti e chiarificazione su richieste di certificazione in particolare per ricongiungimenti familiari.

Un altro punto molto importante che la Consulta ha incominciato ad affrontare nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro è quello della rappresentanza e della rappresentatività nel mondo dell'immigrazione. Chi rappresenta chi, da che punto di vista, per fare che cosa. Come si sceglie o si riconosce un leader, quale ruolo deve avere, chi legittima la sua figura come punto di riferimento per le istituzioni. Ma soprattutto: ci deve essere un ruolo istituzionale dell'associazionismo degli immigrati? O piuttosto, in un paese che riconosce diritti sociali e politici alle singole persone, in quanto individui, non è preferibile promuovere l'accesso a questi diritti per i singoli immigrati, lasciando alle associazioni un ruolo di tutela della tradizioni, dell'identità nazionale, ma senza un riconoscimento istituzionale?

Per approfondire queste ed altre problematiche la Consulta si è organizzata in piccoli gruppi di lavoro che riferiscono nelle riunioni plenarie.

Il Comitato per i minori stranieri. Il Comitato, istituito ai sensi dell'art. 33 del testo unico, ha conosciuto un notevole ampliamento con il decreto correttivo del 13 aprile 1999, nel quale si prevedono competenze anche nella tutela, accoglienza e reimpatrio dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio. Il decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113 introduce una procedura di reimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati e non richiedenti asilo presenti sul territorio al fine di garantire loro il diritto di vivere in famiglia, così come stabilito dalla convenzione ONU sui diritti dell'infanzia. Questa norma recepisce anche un orientamento espresso in una recente risoluzione del Consiglio d'Europa (26 giugno 1997), nella quale vengono per la prima volta proposte la definizione di minore non accompagnato e linee guida per l'accoglienza, le modalità di ammissione e di trattamento dei minori in queste condizioni al fine di tutelare in ogni occasione i loro diritti e la loro integrità psicofisica. Questa nuova norma conferma le scelte di tutela del fanciullo e della famiglia contenute in altre parti della legge, in particolare per quanto riguarda i ricongiungimenti familiari e il divieto di espulsione.

E' invece ancora in discussione lo schema di DPCM recante "regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri" così come previsto dall'art. 33, commi 2 e 2bis. In questo decreto si definiscono i compiti che il Comitato deve svolgere per garantire l'assistenza necessaria affinché il minore possa essere consegnato alla sua famiglia o alle autorità responsabili del paese di provenienza, compiti di vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori presenti in Italia, di deliberazione sull'ingresso per l'affidamento temporaneo e di ricerca dei famigliari per un eventuale reimpatrio. Per lo svolgimento della sua attività il Comitato è autorizzato a costituire e gestire una banca dati con le informazioni riguardanti i minori stranieri. Il regolamento definisce inoltre le procedure per la realizzazione di programmi di accoglienza temporanea di minori stranieri da parte di associazioni di volontariato e di *.....* i lavorativi la durata massima del periodo di soggiorno.

L'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri al livello locale. L'organismo di coordinamento, previsto dall'articolo 42, comma 3 del T. Uè insediato presso il Cnel il 10 dicembre 1998. Il suo compito, come chiarito anche dal Regolamento di attuazione, all'articolo 54, è quello di :

- accompagnare e sostenere lo sviluppo dei processi locali di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri, la loro rappresentanza e partecipazione alla vita pubblica;
- promuovere, a questo fine, il confronto tra i soggetti istituzionali e sociali al livello locale, ma anche con realtà locali significative di altri paesi europei, per una continua socializzazione delle esperienze, al fine di individuare e valutare percorsi e modelli efficaci di intervento.

La sua composizione, in ragione dei compiti, prevede la presenza:

- al livello istituzionale, delle Regioni, delle Province, ma soprattutto dei Comuni, anche con alcune espressioni della rete dei maggiori servizi sociali, Provveditorati agli Studi, Uffici provinciali del Lavoro e dell'Inps, Aziende sanitarie locali ecc.;
- al livello sociale, di soggetti locali dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, dell'associazionismo di tutela del volontariato e di rappresentanza degli stessi stranieri.

Una volta costituiti i Consigli provinciali per l'immigrazione e gli Osservatori territoriali sul razzismo, la composizione dell'Organismo dovrà essere integrata da una loro rappresentanza. Il metodo di lavoro ha privilegiato nei primi sei mesi del 1999 l'articolazione in gruppi impegnati in attività seminariali di confronto e approfondimento su singoli temi di intervento, anche con iniziative al livello locale ed una molteplicità di audizioni di protagonisti, pubblici e privati, di esperienze significative. Il coordinamento è stato assicurato dal Comitato di Presidenza dell'O.N.C..

Le piste di lavoro hanno riguardato le seguenti problematiche:

- Promozione della rappresentanza. Organismi territoriali e partecipazione.
- Politiche per l'abitazione.
- Modelli culturali e prestazioni sanitarie.
- Istruzione, formazione professionale e politiche dell'interculturalità.
- Semplificazione amministrativa e sportello unico.
- Formazione e impiego dei mediatori culturali.

Il Comitato interministeriale di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale. Il Comitato interministeriale, istituito, presso il Dipartimento delle Pari opportunità, con DPCM del 28 febbraio 1998, è presieduto dal Ministro per le Pari opportunità e dal Ministro per la solidarietà sociale. Detto Comitato ha lavorato per valutare l'efficacia della legislazione esistente e l'opportunità di una nuova normativa ad hoc approfondendo in particolare l'interpretazione dell'art. 18 del T.U. relativo alla concessione dei permessi di soggiorno per ragioni di protezione sociale ed elaborando la definizione di percorsi di sostegno alle vittime della tratta. Il lavoro è stato molto utile per sostenere le ragioni dell'inserimento della tratta tra i crimini perseguibili dal Tribunale Penale internazionale. Il ritardo dell'emanazione del regolamento di attuazione ha rallentato la definizione e l'operatività delle

¹ Le sintesi dei gruppi di lavoro contenute in un documento Cnel-organismo di coordinamento, luglio 1999, riguardano il lavoro, da gennaio a giugno 1999, dei gruppi in cui si è articolato l'O.N.C. e rappresentano una prima fase per l'individuazione dei problemi e delle esperienze nel territorio.

nisure di carattere sociale e umanitario ivi previste in favore delle donne vittime dello sfruttamento, misure che tuttavia sono in fase di approfondimento istruttorio ed elaborazione progettuale. In particolare:

- . la definizione di una campagna massmediale di auto per le donne che vogliono uscire dal traffico di sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
- . l'attivazione di un Numero verde nazionale attivo 24 ore su 24 per informazioni e richieste di aiuto collegato ad una rete locale di servizi di accoglienza e assistenza e pronto intervento supportata da specifici programmi finanziati anche da fondi statali.

APPENDICE

INDICE FONTI NORMATIVE ED AMMINISTRATIVE

L'attuale assetto normativo in materia di immigrazione trae origine, come noto, dall'emanazione della Legge 6 marzo 1998, n.40, trasfusa successivamente nel Testo Unico delle disposizioni in materia di immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286. Si riportano di seguito in ordine cronologico gli atti normativi ed amministrativi adottati successivamente.

6.7.1998 Ai sensi dell'articolo 46 del Testo Unico, con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, viene costituita, presso il Dipartimento per gli Affari Sociali, la Commissione per le politiche di integrazione.

L'organo ha il compito di predisporre per il Governo il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati, di formulare proposte di interventi di adeguamento di tali politiche, nonché di fornire risposta a quesiti posti dal Governo in ordine alle politiche per l'immigrazione, interculturali, e gli interventi contro il razzismo.

6.8.1998 Viene adottata la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicata sulla G.U. dell'8 agosto 1998, n. 184, concernente "disposizioni per l'adeguamento di alcune tipologie di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari alla normativa introdotta con la legge 6 marzo 1998, n.40, recante la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

28.9.1998 Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicato sulla G.U. 19 novembre 1998, n.271, sottoscritto per delega dal Ministro per gli Affari Sociali, di concerto con il Ministro dell'Interno, è stato attuato il riparto tra lo Stato e le Regioni del Fondo nazionale per le politiche migratorie, relativamente all'anticipazione dell'80% dello stanziamento del Fondo stesso per l'anno 1998.

- 28.9.1998** Con decreto del Ministro per la Solidarietà Sociale è stata integrata la composizione della Commissione per le politiche di integrazione istituita con D.P.C.M. 6 luglio 1998.
- 16.10.1998** Viene adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicato sulla G.U. del 24 ottobre 1998, n.249, di integrazione del Decreto interministeriale 24.12.1997.
Ai sensi del documento programmatico la programmazione dei flussi migratori deve tenere conto del fabbisogno stimato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per un triennio, a partire dall'anno 1998. Si è reso, così, necessario integrare il decreto interministeriale, datato 24 dicembre 1997, che già regolava, per il 1998, le quote di ingresso dei cittadini stranieri per motivi di lavoro.
Il provvedimento integrativo in esame ha disciplinato i requisiti richiesti, le modalità ed i termini per la presentazione delle domande, fissando quale quota massima aggiuntiva a quella già stabilita con il decreto del 1997, quella di 38.000 persone e raggiungendo, così, per l'anno 1998, la previsione totale di 58.000 unità.
- 19.10.1998** Con Decreto Legislativo n.380, pubblicato sulla G.U. del 3 novembre 1998, n.257, sono state introdotte disposizioni correttive dell'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 286/98, tendenti a rafforzare le politiche di contenimento dell'immigrazione clandestina, attuando, attraverso una programmazione pluriennale di interventi straordinari per l'acquisizione di impianti e mezzi tecnico-logistici, una più stretta collaborazione con i Paesi d'origine;
- 26.10.1998** Ai sensi dell'articolo 42 del Testo Unico, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata istituita, presso il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie. La Consulta, presieduta dallo stesso Ministro per la Solidarietà Sociale,

ha il compito di acquisire le osservazioni degli enti e delle associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati, nonché di curare il raccordo con i Consigli territoriali e l'esame delle problematiche relative alla condizione degli stranieri immigrati.

- 30.11.1998** Con Decreto del Ministro per la Solidarietà Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, sono stati stabiliti i rimborsi e i compensi spettanti ai componenti della Commissione per le politiche di integrazione istituita con D.P.C.M. 6 luglio 1998.
- 10.12.1998** Viene insediato, presso il CNEL, l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri.
L'ambito di intervento dell'organismo, previsto dall'art.42, comma 3 del T.U., è volto alla implementazione delle politiche locali di integrazione, cui si è cercato di dare attuazione attraverso una sua articolazione in gruppi di lavoro.
- 17.12.1998** Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicato sulla G.U. 18 marzo 1999, n.64, viene effettuato il riparto del residuo del 20% dello stanziamento del Fondo nazionale per le politiche migratorie per l'anno 1998.
- 29.1.1999** Viene approvato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, il testo del Regolamento di attuazione del T.U. delle leggi sull'immigrazione adottato con D.L.vo n.286/1998.
- 1.2.1999** Viene adottato il Decreto interministeriale, pubblicato sulla G.U. del 17 febbraio 1999, n.39, recante nuove disposizioni

in materia di ingresso e di soggiorno dei cittadini somali in Italia.

Con il provvedimento in esame vengono adeguate le disposizioni sul rilascio del permesso temporaneo di soggiorno per motivi di lavoro o di studio ai cittadini somali, privi del riconoscimento dello status di rifugiato, alle disposizioni della legge 6 marzo 1998, n. 40 nonché alla normativa comunitaria.

13.4.1999 Con il Decreto Legislativo n. 113, pubblicato sulla G.U. del 27 aprile 1999, n.97, si introducono disposizioni correttive al Testo Unico sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, concernenti principalmente:

- la disciplina del sequestro e della confisca dei beni utilizzati nei reati connessi all'immigrazione clandestina;
- il procedimento riguardante il ricorso avverso il decreto di espulsione;
- i compiti del Comitato dei minori di cui all'articolo 33 del Decreto Legislativo n. 286/98;
- la composizione della Consulta per i problemi degli stranieri immigrati, prevista dall'articolo 42 dello stesso Decreto Legislativo.

E' altresì disciplinata la regolarizzazione degli stranieri presenti in Italia anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 40/98, che abbiano presentato, nei termini indicati dal Decreto di programmazione dei flussi per il 1998, la relativa domanda e siano in possesso di tutti i requisiti richiesti, aspetto sul quale si rinvia, per approfondimenti, al capitolo 4.

21.4.1999 il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica delibera l'assegnazione alle Regioni di una quota del Fondo sanitario nazionale 1998, da destinare all'assistenza sanitaria agli stranieri presenti nel territorio nazionale.

12.5.1999 Viene adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicato sulla G.U. del 26 maggio 1999, n.121,

recante misure di protezione temporanea a favore delle persone giunte in Italia a seguito del conflitto in atto nelle aree delle regioni balcaniche.

Il decreto, adottato ai sensi dell'articolo 20 del Testo Unico, disciplina, in connessione con la grave situazione di emergenza determinatasi a seguito del massiccio esodo delle popolazioni provenienti dalle zone di guerra dell'area balcanica, le misure di protezione temporanea, ai fini umanitari, necessarie all'accoglimento e all'assistenza, sul territorio italiano, delle persone direttamente coinvolte dagli eventi bellici.

13.7.1999 La Corte dei Conti formula alcuni rilievi in merito allo schema di Regolamento di attuazione del T.U. delle leggi sull'immigrazione adottato con D.L.vo n.286/1998.

2.8.1999 Viene emanato il Decreto Legislativo n.358 in materia di diritto di soggiorno dei cittadini comunitari.

Il decreto, recante: "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 novembre 1992, n.470, in attuazione delle direttive 90/364/CEE e 93/96/CEE, concernenti il soggiorno di cittadini comunitari", è stato pubblicato sulla G.U. del 19 ottobre 1999, n.246.

La disciplina comunitaria dei soggetti che hanno cessato la propria attività lavorativa e degli studenti, con la quale venivano soppresse le restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie, ha avuto una prima attuazione con il D.P.R. n.1656/1965.

Con successivo Decreto legislativo n.470/1992, il diritto di soggiorno è stato generalizzato anche agli studenti e ai familiari, tuttavia, le disposizioni relative sono state censurate con parere motivato della Commissione Europea¹.

Le nuove disposizioni, introdotte dal Decreto Legislativo n.358/1999 riguardano la dimostrazione del possesso di adeguate risorse economico-finanziarie e la documentazione

¹ Parere dell'11.11.1996

da produrre all'Autorità competente al fine del rilascio del permesso di soggiorno, nonché le modalità per la dimostrazione dei requisiti di reddito minimi richiesti ed i mezzi per comprovare i legami di parentela e di presa a carico dei destinatari delle norme.

L'adozione del provvedimento "de quo" va inquadrata nell'ambito delle disposizioni di cui all'art. 45 della Legge n.40/1998, ove è prevista una delega legislativa al Governo per l'attuazione delle norme comunitarie in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea.

- 4.8.1999** Il Consiglio dei Ministri delibera un nuovo schema di Regolamento, sulla base dei rilievi formulati dalla Corte dei Conti.
- 4.8.1999** Con Direttiva, pubblicata sulla G.U. del 6 settembre 1999, n.209, concernente la programmazione dei flussi di ingresso per lavoro, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha confermato, per l'anno 1999, le quote massime, già definite per l'anno 1998, in relazione agli stranieri non comunitari da ammettere nel territorio dello Stato per motivi di lavoro.
- 6.8.1999** Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, datato 6 agosto 1999 e pubblicato sulla G.U. n.266 del 12 novembre 1999, è stata determinata la ripartizione del Fondo per il 1999.
- 26.10.1999** Viene registrato dalla Corte dei Conti il testo del Regolamento di attuazione del T.U. delle leggi sull'immigrazione adottato con D.L.vo n.286/1998.
- 3.11.1999** viene pubblicato sulla G.U., n.258, supplemento ordinario, il Regolamento di attuazione, adottato in ottemperanza alle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 6 del Testo Unico.

Il Regolamento introduce una puntuale regolamentazione di tutti gli svariati aspetti della disciplina, riguardanti la presenza dello straniero nel territorio dello Stato, e particolarmente:

- le modalità di ingresso e soggiorno, di espulsione e trattenimento;
- le misure di carattere umanitario;
- il settore del lavoro;
- la materia sanitaria, dell'istruzione e delle professioni;
- l'integrazione sociale.

9.12.1999 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, n.535 pubblicato sulla G.U. n. 19 del 25.1.2000, viene adottato il "Regolamento concernente i compiti del Comitato dei minori stranieri a norma dell'art. 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo n. 286/98". Con il Regolamento, vengono definiti:

- i compiti del Comitato finalizzati alla vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato ed al coordinamento delle attività delle Amministrazioni interessate;
- i criteri di costituzione ed organizzazione dell'organo;
- i relativi strumenti operativi;
- le procedure di accoglienza dei minori presenti non accompagnati e quelle di ingresso e soggiorno dei minori accolti.

18.12.1999 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, datato 18.12.1999, pubblicato sulla G.U. n.13 del 18.1.2000 viene prevista ai sensi dell'art.57 del D.P.R. 31 agosto 1999, n.394 la istituzione in ciascuna Provincia di un Consiglio territoriale per l'immigrazione.

Iniziative governative “in itinere”

L'esigenza di rendere più incisiva l'azione di contrasto delle fenomenologie connesse all'immigrazione clandestina, ha indotto il Governo a ritenere opportuna l'introduzione, nel contesto dell'attuale quadro normativo, di norme di natura penale volte alla repressione di talune condotte in qualche modo collegate alla strumentalizzazione della clandestinità.

In particolare, va fatta menzione dell'A.C. 5506, recante: “Modifiche al Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti disposizioni sanzionatorie contro le immigrazioni clandestine in transito”.

Il disegno di legge è stato presentato con l'intento di sanare un vuoto legislativo originato dall'articolo 12 del T.U. che, nel prevedere sanzioni penali a carico di coloro che compiono attività dirette a favorire l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato, non contempla la perseguibilità penale di coloro che favoriscano l'ingresso in altri Stati di stranieri illegalmente presenti in Italia.

L'atto parlamentare in argomento, presentato dal Ministro dell'Interno, intende colmare tale lacuna introducendo specifiche disposizioni volte a perseguire penalmente anche coloro che favoriscono, a scopo di lucro, il transito verso Stati esteri di stranieri illegalmente presenti in Italia.²

Va fatta menzione, altresì, dell'A.C. 5839 recante: “Misure contro il traffico di persone”.

Il disegno di legge, proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri per le Pari Opportunità e della Giustizia, è volto a sanzionare penalmente coloro che costringono o inducono una persona ad entrare nel territorio dello Stato o a soggiornarvi o ad uscirne o a trasferirsi all'interno dello stesso per scopi illeciti connessi allo sfruttamento e ad altre forme di schiavitù. L'obiettivo principale risulta essere quello di colpire il traffico in qualunque suo segmento, particolarmente quando si tratta del fenomeno

² Il testo è stato approvato, con modificazioni dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, ma non è stato ancora sottoposto all'esame dell'Aula.

complesso del transito, del quale l'ingresso, il soggiorno e lo spostamento all'interno del territorio nazionale sono solo una tappa.³

Nell'ambito delle iniziative governative nello specifico settore, va fatta menzione, infine, alla direttiva di prossima pubblicazione, che, ai sensi dell'art. 4, comma 3 del T.U. sull'immigrazione, stabilisce i mezzi di sussistenza che lo straniero deve possedere per soggiornare in Italia.

³ Il provvedimento è attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, in sede referente.