



*Il Ministro
per la solidarietà sociale*

Presidente, Onorevoli,

questa relazione viene svolta in ottemperanza a quanto prescritto dall'articolo 11 della legge 39/90 della quale rappresenta l'ultimo adempimento. La nuova normativa vigente in materia, ir fatti, costituita dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", stabilisce all'articolo 3 che sarà il Ministro dell'Interno a presentare "annualmente al Parlamento una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico". Al Ministro per la solidarietà sociale spetterà invece il compito di presentare al Parlamento il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati sulla base dell'attività svolta dalla Commissione per le politiche di integrazione (art. 46 del Testo unico).

Per questo motivo, considerato che la presente relazione fornisce il quadro della situazione attuativa della legge 39/90, si sono voluti includere anche i dati disponibili relativi al primo trimestre del 1998, in maniera che si possa chiudere il capitolo relativo alla legge Martelli. Legge che, nata per gestire una fase fondamentalmente emergenziale del fenomeno migratorio, pur avendo per un lungo periodo consentito di regolamentare ingressi e soggiorni degli stranieri extracomunitari sul nostro territorio, si è rivelata con il passare del tempo, sempre più inadeguata a dare risposte ad un fenomeno in continua evoluzione, come ho avuto modo di evidenziare già nella relazione dello scorso anno.

Nell'ambito dei processi di globalizzazione in atto, una corretta politica dell'immigrazione si pone infatti come questione più ampia rispetto ad una semplice disciplina degli ingressi e delle espulsioni, perché dalla capacità di governare i flussi di ingresso e quindi di programmare la presenza straniera nel nostro Paese, dipende la possibilità di realizzare successive ed efficaci politiche di integrazione.

Bisogna considerare che i fattori di spinta e di attrazione dei flussi migratori - così come viene sottolineato nel "Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'articolo 3 della legge 6 marzo 1998, n. 40" - agiscono in modo da rafforzarsi reciprocamente, dando vita ad un processo che può condizionare in senso negativo o positivo lo sviluppo dei complessi rapporti di interdipendenza ed interazione nel mondo contemporaneo.

Dobbiamo pensare il rapporto interetnico non più sotto le categorie dell'emergenza e dello straordinario, ma sotto quelle della normalità e dell'integrazione.

Le migrazioni internazionali sono ormai riconosciute come un elemento vitale nel processo di sviluppo e investono campi complessi come quello economico, sociale e politico, costituendo, per certi aspetti, uno dei maggiori fattori evolutivi della società umana in quanto incidono in profondità sia sulla società di partenza che su quella di arrivo.

Il nostro Paese si trova sul finire di questo millennio, a vivere una trasformazione epocale: da terra di emigrazione fino solo a qualche decennio fa, è chiamato oggi a dover far fronte ad un sempre più crescente afflusso di persone provenienti da varie parti del mondo che, insieme ad un indiscutibile arricchimento sul piano interetnico, portano il confronto sul piano sociale e culturale prima ancora che politico.

Da qui nasce l'impegno per una corretta politica di integrazione che deve mirare da una parte a assicurare i cittadini nazionali rispetto alla temuta concorrenza degli immigrati nel *welfare* e nel mercato del lavoro e al timore, pure presente, della minaccia rappresentata dagli stessi immigrati all'identità nazionale, ai valori fondamentali della nostra società e alla sicurezza, dall'altra a assicurare anche gli immigrati rispetto alla paura di perdere la loro identità e i propri valori.

In conclusione, è utile ribadire che, se da un lato siamo convinti che l'Italia ha bisogno dell'immigrazione, dall'altro siamo però consapevoli che è necessario riuscire a governare un fenomeno così complesso, non solo controllando i flussi di ingresso, ma anche indirizzando comportamenti di chi entra verso forme di pacifica e costruttiva integrazione sociale.

MISURE ATTUATE NEL 1997

§ 1.

Rifugiati

Durante l'anno 1997 il bacino del Mediterraneo, è stato teatro di diversi eventi che hanno portato in Italia 1.869 profughi che hanno avanzato richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato: il 176,6% in più rispetto all'anno precedente.

Il formarsi di un nuovo assetto socio-politico nell'Albania post-comunista, la conseguente crisi economica ed i successivi scontri di piazza, hanno determinato condizioni di rilevante disagio per la popolazione e provocato un esodo massiccio di cittadini albanesi, approdati soprattutto alle coste pugliesi.

Come viene rilevato nella "Relazione sull'attività svolta dalla Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato" (da cui vengono tratte anche le due tabelle di seguito inserite), nel marzo 1997 sono entrate infatti clandestinamente nel nostro Paese 16.964 persone: un migliaio di esse hanno fatto domanda di "asilo" in base alla Convenzione di Ginevra del 1951.

Altro evento particolarmente significativo è stato l'acuirsi delle tensioni interne alla Turchia riguardo l'etnia "curda" che ha portato nel nostro Paese, nel luglio del 1997 una prima ondata, seppur modesta, di cittadini iracheni di etnia "curda" ed una successiva ondata più consistente nel dicembre dello stesso anno, di cittadini turchi di etnia "curda", approdati per lo più sulle coste calabresi.

Come viene indicato dalla tabella n. 1, relativa alla provenienza dei richiedenti asilo, il 58,49% dei richiedenti proviene dai paesi dell'Europa dell'Est, il 16,01% dall'Africa, il 25,2% dall'Asia e appena lo 0,3% dall'America centro-meridionale.

Rispetto all'anno precedente si è verificata una consistente diminuzione (- 34,49%) dei richiedenti provenienti dall'Africa, che sono passati dal 50,5% dell'anno 1996 all'attuale 16,01%; minore è, invece, il calo percentuale (- 10,06%) dei cittadini asiatici (dal 35,26% al 25,2%).

Alle suddette flessioni si contrappone un notevolissimo aumento (+44,86%) dei cittadini provenienti da paesi europei che salgono dal 13,63% al 58,49%.



COMMISSIONE CENTRALE
PER IL RICONOSCIMENTO
DELLO STATUS DI RIFUGIATO

tabella n. 1.

Provenienza

Nazionalità	n.ro	Nazionalità	n.ro
EUROPA			
Albania	918	Sudan	32
Armenia	6	Togo	2
Bielorussia	1	Tunisia	4
Bulgaria	6	Uganda	3
Croazia	1	Zaire	59
ex Jugoslavia	26		
Kazakistan	1	TOTALE	300
Romania	26		
Russia	4		
Turchia	88	ASIA	
Ucraina	9	Bangladesh	11
ex Urss	7	India	1
		Iran	62
TOTALE	1.093	Iraq	336
		Pakistan	24
		Palestina	3
AFRICA		Siria	23
Algeria	19	Sri Lanka	8
Angola	19	Vietnam	1
Burundi	9	Yemen	1
Camerun	5		
Centrafrica	1	TOTALE	470
Congo	21		
Egitto	1		
Etiopia	40	AMERICA	
Ghana	2	Cuba	4
Guinea	3	El Salvador	1
Kenya	13	Perù	1
Liberia	6		
Marocco	1	TOTALE	6
Mauritania	3		
Nigeria	6		
Ruanda	29	TOTALE	1.869
Sierra Leone	14		
Somalia	8		

Restano di scarsa consistenza numerica i cittadini provenienti dall'America centro-meridionale.

La presenza europea, a differenza degli anni passati, appare fortemente contrassegnata dall'afflusso di cittadini albanesi (918, pari alla metà del totale dei richiedenti asilo e all'84% dei cittadini europei) ed è ancora più variegata per effetto delle molteplici nazioni sorte dalla disgregazione dell'ex URSS. Ciò anche per il mutato scenario dell'est europeo i cui richiedenti espongono piuttosto la propria delusione dopo che a radicali cambiamenti politici non sono seguite migliori condizioni socio-economiche.

Più frequenti invece, ed in costante aumento, sono le domande di protezione collegate all'appartenenza a gruppi o minoranze etnico-razziali nonché quelle, di complessa interpretazione, connesse a situazioni di intransigenza religiosa.

Entrambi i casi sono spesso aggravati da guerra civile, guerriglia estesa o diffuso terrorismo: per tali circostanze la Commissione Centrale ha dovuto distinguere tra coloro che fuggono quali profughi per sottrarsi ad eventi bellici o a contingenze di insicurezza generalizzate e quanti invece rientrano nella nozione di rifugiato per la cui determinazione si fa riferimento all'art. 1 lettera "A" della Convenzione di Ginevra del 28/7/1951 ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722.

Dalla tabella n. 2 si evince che, per quanto riguarda le decisioni espresse dalla Commissione, su di un totale di 1.854 casi trattati, il numero di coloro che hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato è stato di 348, mentre i dinieghi sono stati 1.306 per un totale di 1.654 casi decisi; per i rimanenti, 8 non sono stati presi in considerazione e 192 sono rimasti in sospeso.

Rispetto all'anno precedente il numero di concessioni di asilo registra un lieve calo passando dal 24,71% al 21% (- 3,71%) delle decisioni effettivamente adottate nell'anno 1997.

Tale calo, posto in relazione all'aumentato numero delle richieste presentate nell'anno in esame, evidenzia la strumentalizzazione delle stesse, molte volte avanzate, cioè, per poter procrastinare il tempo di permanenza nel paese, e dunque non in linea con i criteri previsti dalla Convenzione di Ginevra.



COMMISSIONE CENTRALE
PER IL RICONOSCIMENTO
DELLO STATUS DI RIFUGIATO

- tabella n. 2.

PROSPETTO DECISIONI COMMISSIONE

Nazionalità	pos.	neg.	Nazionalità	pos.	neg.
EUROPA					
Albania	70	610	Sierra Leone	1	8
Armenia	0	7	Somalia	2	15
Bielorussia	1	1	Sudan	19	19
Bulgaria	0	6	Tunisia	6	0
Croazia	1	0	Togo	1	1
Kazakistan	0	1	Uganda	0	2
Moldavia	0	1	Zaire	34	29
Polonia	0	1			
Romania	0	14	TOTALE	139	185
Russia	1	4	ASIA		
Tadijkistan	2	0	Afganistan	0	3
Turchia	16	61	Bangladesh	0	4
Ucraina	4	5	Giordania	1	0
ex Jugoslavia	8	11	India	0	2
ex URSS	0	7	Iran	47	21
			Iraq	44	306
TOTALE	103	729	Libano	2	8
AFRICA			Pakistan	1	17
Algeria	10	10	Siria	4	18
Angola	6	11	Sri Lanka	1	8
Burundi	13	2	Vietnam	2	0
Camerun	3	3	Yemen	1	1
Centro-Africa	1	0			
Congo	11	4	TOTALE	103	388
Egitto	0	1	AMERICA		
Eritrea	1	0	Cuba	2	3
Etiopia	1	48	Equador	0	1
Ghana	0	4	El Salvador	1	0
Guinea	1	2			
Kenya	2	11	TOTALE	3	4
Liberia	4	2			
Libia	0	1			
Marocco	1	0			
Mauritania	0	3			
Nigeria	0	7			
Ruanda	22	2			
			TOT. GEN.	348	1.306

Nota: Al totale di cui sopra, occorre aggiungere n. 8 rinunciatarî e n. 192 tenuti in sospeso per ulterio-

A tal proposito si ritiene opportuno precisare che prima di dar seguito alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato finalizzate all'esame della Commissione Centrale, si ha cura di acquisire agli atti la valutazione sulla competenza dell'Italia ad esaminare la domanda di asilo; ciò in ossequio a quanto stabilito dalla legge 23 dicembre 1992, n. 523 concernente la "Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, con processo verbale, fatta a Dublino il 15 giugno 1990".

Siffatta procedura, infatti, entrata in vigore dal 1° settembre 1997, è curata da un'autorità centrale, individuata per l'Italia, nel Ministero dell'Interno - Direzione Generale dei Servizi Civili - Divisione Assistenza ai Profughi, cui la Questura interessata trasmette il "formulario uniforme" per l'applicazione della convenzione di Dublino redatto ai fini dell'avvio della richiesta d'asilo da parte dello straniero.

Infine, un'ultima considerazione va fatta circa la nuova normativa sull'asilo - attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera - che prevede, al momento del riconoscimento dello status di rifugiato, il diritto al ricongiungimento familiare e il rilascio all'interessato di un permesso di soggiorno della durata di cinque anni che allo scadere potrà essere trasformato in carta di soggiorno, previo accertamento da parte della Commissione Centrale del permanere del diritto di asilo.

Se si considera ancora che nella nuova normativa viene prevista la concessione di un permesso di soggiorno per lavoro anche a coloro che, avendo avanzato ricorso contro un provvedimento negativo della Commissione, non abbiano ottenuto, dopo sei mesi, dal Tribunale Amministrativo Regionale, la definizione del loro gravame, non è difficile pronosticare per il futuro, una loro significativa crescita, anche in considerazione del fatto che la nuova legge sull'immigrazione, grazie ai più severi meccanismi di espulsione introdotti nel nostro ordinamento, costituirà un forte disincentivo alla residenza clandestina per migliaia di persone, che, di converso, potrebbero incrementare le fila dei richiedenti asilo e quindi dei potenziali rifugiati.

Per quanto riguarda un approfondimento dei dati citati o ulteriori elementi conoscitivi per l'anno 1997, si potrà consultare direttamente la Relazione della Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato allegata in appendice.

Per quanto riguarda l'aggiornamento delle cifre dei richiedenti asilo al primo trimestre '98, si rileva un dato da considerare con attenzione: le domande esaminate dalla Commissione sono state 1.750, come meglio evidenziato nel seguente schema:

MINISTERO DELL'INTERNO
GESTIONE PROFUGHI
RICHIEDENTI ASILO A NAZIONI 1° TRIMESTRE 1998

ESITO

ANNO	ATTESA ESAME	NON CONSIDERATO	NON RICONOSC.TO	RICONOSCIUTO	SOSPESO	TRASFERITO	TOTALI
Gen 98	47	4	409	424	2	11	897
Feb 98	38	1	458	125	1	8	631
Mar 98	25	3	155	32	1	6	222
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
TOTALI	110	8	1022	581	4	25	1750

E' subito evidente il massiccio incremento delle richieste di asilo, che solo nei primi tre mesi del '98 hanno raggiunto una quota che si avvicina al totale delle richieste esaminate durante tutto l'anno 1997 (1750 rispetto alle 1854 richieste esaminate nel corso del 1997).

La stessa osservazione si può fare anche per il numero delle richieste accolte: a fronte dei 348 riconoscimenti concessi durante tutto il 1997, nel solo primo trimestre del 1998 gli accoglimenti delle richieste di asilo risultano già essere 581. La ragione di tale impennata va ricercata sostanzialmente nel rilevante aumento dei richiedenti asilo di etnia curda, conseguenza degli sbarchi sulle coste dell'Italia meridionale del dicembre 1997.

Questo viene confermato dai dati: nel dettaglio infatti, si può specificare che il numero più consistente delle domande accolte è stato, per ordine decrescente, 293 nei riguardi della Turchia, 220 per l'Iraq, 15 per l'Iran.

Come si nota, si tratta dunque, per la quasi totalità, di persone di etnia curda fuggite dai rispettivi paesi, che hanno continuato ad incrementare il flusso curdo verso il nostro Paese.

A seguire troviamo il Congo, con 12 domande accolte, la RFJ con 9, il Ruanda con 7, l'Algeria con 5, lo Sri Lanka con 4, L'Albania, la Somalia e il Sudan con 3, il Camerun con 2, il Bangladesh, l'Egitto, l'Etiopia, il Pakistan e la Sierra Leone con 1, per un totale di 581 riconoscimenti concessi dalla Commissione.

§ 2.

Respingimento alla frontiera

Il respingimento alla frontiera riguarda, come indicato dal comma 5 dell'art. 3, "....gli stranieri, anche se muniti di visto, che risulti siano stati espulsi o segnalati come persone pericolose per la sicurezza dello Stato, ovvero come appartenenti ad organizzazioni di tipo mafioso o dedite al traffico illecito di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche, nonché gli stranieri che risultino manifestamente sprovvisti di mezzi di sostentamento in Italia."

Nel 1997 sono stati attuati 39.888 respingimenti alla frontiera.

Al primo posto risultano respinti cittadini di nazionalità albanese (3.902), a seguire i rumeni (3.308), gli iracheni (3.289), i croati (1.669), i marocchini (1.540), i bosniaci (1.336) e i turchi (1.212).

Fra le principali cause di respingimento, spiccano la mancanza del visto (11.164) o del passaporto (7.286), mentre per la scarsità di mezzi di sostentamento i respingimenti sono stati 9.019.

Se andiamo a confrontare questi dati del 1997 con quelli del 1996, balza subito agli occhi una diminuzione di 14.256 unità. Nel 1996 infatti i respingimenti furono 54.144.

Questo dato è stato determinato principalmente da due ordini di motivi. In primo luogo, l'entrata in vigore nel 1997 degli accordi di Schengen ha imposto una ridefinizione delle frontiere nazionali, essendo ormai frontiere interne e non più esterne quelle con gli Stati aderenti all'accordo, e una conseguente diversa considerazione del fenomeno migratorio all'interno dell'Europa.

In secondo luogo, l'introduzione del visto in alcuni Paesi a più alto rischio di immigrazione clandestina, come per esempio per i paesi dell'area della ex-Jugoslavia, ha bloccato *ab origine* il flusso migratorio dai paesi più esposti.

Al dato riguardante il 1997, vanno aggiunti 7.798 respingimenti alla frontiera effettuati nel primo trimestre del 1998.

Anche in questo primo trimestre, rispetto alle nazioni di provenienza, il maggior numero di respinti risultano essere albanesi (1.634), iracheni (817), rumeni (510), croati (430), bosniaci (317).

Fra le cause di respingimento spiccano soprattutto quelle legate alla mancanza di passaporto e di visto (1.210 e 1.054), mentre al primo posto c'è la scarsità di mezzi di sussistenza (1.834).

Si rimanda in appendice, la consultazione più dettagliata dei dati sul respingimento.

Per quanto riguarda i dati sull'espulsione, nel corso dell'anno 1997 risultavano intimate di espulsione 49.065 persone, rispetto alle 34.520 dell'anno precedente, mentre per il primo trimestre del 1998 i dati del Ministero dell'Interno riportano la cifra di 11.861 espulsi con intimazione.

Dalla stessa fonte si apprende che, rispetto ai 5.059 dell'anno precedente, per l'anno 1997 i segnalati di espulsione sono stati 8.444 come si può vedere dai dati posti in appendice, mentre per il primo trimestre dell'anno 1998 sono stati 1.567.