

contesto di programmazione strategica non trova quelle spiegazioni che, ad esempio, si rinvencono nell'ambito di attuazione dei programmi pluriennali d'armamento e che attengono alla loro complessità sia sotto il profilo delle fasi di esecuzione dei medesimi sia sotto quello della corrispondenza a queste delle erogazioni finanziarie.

Al riguardo, appare importante sottolineare come si inserisca in tale discorso la prospettiva della costituzione di un sistema di controllo interno che, secondo il disegno recato dal d.lgs. n. 286/99, dovrebbe avere nel controllo strategico il suo momento esponentiale, il quale potrebbe assumere un ruolo decisivo anche nell'ottica della finalizzazione della spesa per questa funzione-obiettivo.

Le sette funzioni di 4° livello che sono state esaminate corrispondono al 93,33% (21.314,4 mld su 22.838,8 totali) degli stanziamenti definitivi dell'intera "difesa militare" ed al 62,60% di quelli di tutta l'amministrazione (21.314,4 mld su 34.050,6).

Si ritiene dunque significativa nell'attuale esame solo un'altra funzione di primo livello: "ordine pubblico e sicurezza", la quale, a sua volta, si disaggrega, al secondo e terzo livello in "servizi di polizia", e corrisponde per il Ministero della difesa, all'Arma dei Carabinieri, di recente divenuta la quarta forza armata, assumendo un rango pari ad Esercito, Marina ed Aeronautica.

Questa funzione presenta 6.937,6 mld di stanziamenti definitivi, che corrispondono al 20,37% del bilancio difesa.

Le funzioni di 4° livello in cui essa si distingue sono quattro, ma le più rilevanti sotto il profilo finanziario sono due: "attività di controllo sul territorio" e "contrasto alla criminalità organizzata e comune" e mostrano un andamento positivo.

La prima presenta, infatti, un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 99,67% (3.823,5 mld su 3.836,1), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 98,95% (3.829,3 mld su 3.870) e residui al 31 dicembre per 187,5 mld che corrispondono al 4,52% della massa spendibile (4.147,6 mld).

La seconda presenta un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 99,63% (2.541,9 mld su 2.551,3), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 99,13% (2.545,2 mld su 2.567,4) e residui al 31 dicembre per 159,7 mld che corrispondono al 5,88% della massa spendibile (2.715,9 mld).

3. Politiche dell'immigrazione.

3.1 La normativa di settore.

Con la legge 6 marzo 1998, n. 40 seguita dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 280 e dal d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 la materia dell'immigrazione è stata oggetto di una riforma organica. L'evoluzione della legislazione è stata determinata per l'accresciuta entità del fenomeno degli ingressi di cittadini provenienti da Paesi extracomunitari e dalla sempre maggior consapevolezza (anche in sede comunitaria) che l'immigrazione deve essere considerata come un evento non secondario per i Paesi occidentali⁶².

Al completamento del nuovo quadro normativo manca l'approvazione del disegno di legge in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo, le cui problematiche, seppur distinte, sono correlate al fenomeno migratorio e richiedono politiche tra loro coordinate.

Una maggiore attenzione alle politiche migratorie e sull'asilo si osserva in sede europea; a fianco del principio della libera circolazione nello spazio dell'Unione, per la realizzazione di un'area di libertà e di sicurezza, si sta affermando la necessità di privilegiare la cooperazione economica e politica con i Paesi di partenza per ridurre la pressione migratoria. Successivamente alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht e del trattato di Amsterdam, a seguito del

⁶² Il primo tentativo di riorganizzare la materia è da ricondurre al d.l. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39. La legge indicava i seguenti obiettivi: una disciplina rigorosa degli ingressi; la programmazione annuale dei flussi di ingresso per motivi di lavoro; una regolarizzazione dei clandestini già presenti sul territorio nazionale; l'inserimento degli stranieri regolarizzati. Infine, recava una nuova disciplina dei rifugiati. A seguito di diverse emergenze, negli anni 1992/1993, fu emanata una lunga serie di decreti legge non tutti convertiti, che vennero seguiti da norme che disciplinavano severamente l'immigrazione clandestina: emergenza criminalità d.l. 30 aprile 1992 n. 323; emergenza Balcani d.l. 27 maggio 1992 n. 301, reiterato con il d.l. 224 luglio 1992 n. 350, convertito dalla legge 24 settembre 1992 n. 390; nuova emergenza criminalità, d.l. 13 aprile 1993 n. 107, d.l. 14 giugno 1993 n. 187, convertito dalla legge 12 luglio 1993 n. 296; emergenza clandestini d.l. 22 giugno 1993 n. 200 (non convertito).

quale alcuni argomenti in materia di immigrazione sono stati inseriti nel Trattato istitutivo della Comunità europea, la materia sta subendo un processo di “comunitarizzazione”, con alcuni riflessi immediati sulla legislazione interna (quale lo sviluppo del concetto di cittadinanza europea, che integra i diritti civili e politici di cui usufruiscono i cittadini dell’Unione, fatta propria dal d.lgs. n. 286 del 1998). L’art. 1 del d.lgs. n. 286/1998 attribuisce la nozione di “straniero” ai soli cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea.

In materia di visti, per l’applicazione di tutte le procedure comunitarie è stato previsto un periodo transitorio di cinque anni dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, decorso il quale il Consiglio dovrà adottare alcune misure in materia di libera circolazione delle persone, di asilo, immigrazione e protezione temporanea di cittadini provenienti da Paesi che non appartengono all’Unione. Il Consiglio potrà deliberare interventi di sostegno a favore di quei Paesi membri che debbano affrontare situazioni di emergenza caratterizzata dall’afflusso improvviso di stranieri.

L’evoluzione istituzionale della materia condurrà ad una maggiore cooperazione tra i Paesi aderenti all’Unione europea di fronte al fenomeno dell’immigrazione.

3.2 Le politiche migratorie.

L’art. 3 del d.lgs. n. 286/1998 ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico di settore⁶³.

Nella precedente normativa, l’assenza di un responsabile del procedimento di determinazione dei flussi e di termini certi aveva determinato ritardi nella predisposizione dei provvedimenti annuali sugli ingressi, che venivano emanati anche trascorso l’anno di riferimento. Il legislatore, tenuto conto della complessità

⁶³ Il documento programmatico è predisposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari è emanato con d.P.R.

della materia, nella quale sono chiamate ad operare diverse amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo, ha previsto un momento unitario di programmazione, che con cadenza triennale deve indicare gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri.

Diversi sono i ministeri che svolgono funzioni attinenti ai cittadini extracomunitari. In particolare, alla politica pubblica in materia di immigrazione sono interessati: il Ministero degli affari esteri, per le attività di negoziazione con i Paesi di origine e per il rilascio dei visti, il Ministero dell'interno per la lotta all'immigrazione clandestina, la gestione dei centri di permanenza temporanea e di assistenza, per le competenze in materia di diritto di asilo e protezione umanitaria e per la concessione dei permessi di soggiorno; il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per le attribuzioni in materia di lavoro degli immigrati; la Presidenza del Consiglio dei Ministri in particolare per la gestione del Fondo nazionale per le politiche migratorie⁶⁴.

La definizione dei flussi di ingresso e le iniziative di inserimento degli stranieri sono indicate dalla legge medesima quali linee guida cui deve attenersi la politica di governo. Inoltre, il ricorso agli accordi internazionali con i Paesi di origine degli immigrati (in ciò conformandosi ai principi che si vanno affermando in sede comunitaria) e la collaborazione con gli Stati dell'Unione europea sono indicati come strumenti per un controllo degli ingressi.

⁶⁴ Anche in altri ministeri si trovano apparati che svolgono funzioni pertinenti con l'immigrazione. Con d.P.C.M. 2 marzo 2000 è stato istituito presso il Ministero dell'interno un "Tavolo di lavoro" interministeriale per il coordinamento ed il monitoraggio dell'attuazione della normativa vigente in materia di immigrazione. Vi partecipano i Sottosegretari delegati del Ministero degli affari esteri, del tesoro, del lavoro, della sanità, dell'industria, della giustizia, della pubblica istruzione, dell'università e degli affari regionali. Il Tavolo di lavoro ha operato anche prima della sua istituzione ufficiale, collaborando alla predisposizione della relazione annuale al Parlamento, del decreto sui visti di ingresso e della direttiva sui mezzi di assistenza. Ai sensi dell'art. 3, comma 6 del d.lgs. n. 286/1990, con d.P.C.M. 18 dicembre 1999 sono stati istituiti in ciascuna provincia i Consigli territoriali per l'immigrazione, con compiti propositivi nei confronti delle pubbliche amministrazioni competenti in materia. I Consigli sono presieduti dal Prefetto, cui compete la nomina dei componenti.

La politica dell'immigrazione è posta al centro anche della politica estera⁶⁵ ed il fenomeno dei movimenti dei clandestini è considerato non più una contingenza legata a singole emergenze bensì un elemento strutturale da governare con il quale il Paese (e la Comunità europea) devono confrontarsi⁶⁶.

Nel primo documento programmatico (per il triennio 1998/2000), approvato con d.P.R. 5 agosto 1998, il Governo, nel rispetto dei principi affermati dalla nuova disciplina, ha individuato tre obiettivi (o linee guida), che interagiscono tra loro e richiedono un coordinamento tra le amministrazioni interessate: la programmazione degli ingressi legali nell'ambito delle quote stabilite annualmente, un più efficace contrasto dell'immigrazione clandestina (ed alla criminalità ad essa collegata), un maggior sostegno alle iniziative di integrazione degli immigrati regolari.

Il documento consta di tre parti, la prima destinata alle azioni ed agli interventi dell'Italia sul piano internazionale, la seconda che individua i criteri generali per la definizione del numero degli ingressi, la terza dedicata alle politiche di integrazione.

La tutela dell'ordine pubblico nello specifico settore, attraverso un efficace sistema di controllo e contrasto degli ingressi irregolari di clandestini, pur se non considerata assorbente di tutti gli aspetti connessi all'immigrazione clandestina, è ritenuta un indispensabile presupposto per un valido programma di integrazione. Sono indicati quali specifici obiettivi: maggiori controlli di frontiera e costieri; l'attribuzione di maggiori risorse per gli accompagnamenti alle frontiere; la vigilanza esterna dei centri di permanenza temporanea.

⁶⁵ Il d.P.R. 11 maggio 1999 n. 267 di riforma della struttura centrale del Ministero degli affari esteri ha modificato il nome della Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali in Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, riconoscendo l'evoluzione del fenomeno migratorio che ha trasformato l'Italia in Paese di immigrazione.

⁶⁶ Le norme (art. 21 del d.lgs. n. 286/1998) che disciplinano l'accesso al lavoro degli immigrati regolari fanno esplicito rinvio agli accordi internazionali nel prevedere quote di ingresso riservate ai Paesi stranieri di partenza che si impegnano a collaborare alla regolamentazione ed al controllo dei flussi. Successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina, tra gli altri, sono stati sottoscritti due importanti accordi con la Tunisia ed il Marocco.

In materia di regolamentazione degli ingressi gli obiettivi sono: il rafforzamento dell'organico delle ambasciate e dei consolati italiani all'estero per l'attuazione delle nuove procedure in materie di rilascio dei visti e per la costituzione e gestione delle liste di stranieri che chiedono di venire in Italia per motivi di lavoro; l'informatizzazione della domanda e dell'offerta di lavoro per immigrati.

Il documento programmatico del Governo ha carattere generale e deve essere seguito dalla programmazione dei singoli ministri interessati che, nelle note preliminari agli stati di previsione e nelle direttive, devono tradurre nel concreto le linee guida indicate dall'Autorità di governo.

La programmazione dei ministri per l'esercizio in esame non appare ancora pienamente consapevole delle necessità che le politiche migratorie si traducano in programmi, obiettivi e priorità che devono indirizzare l'attività degli apparati amministrativi. In molti casi è assente la determinazione, anche come stima, delle risorse che si assegnano per il raggiungimento dei risultati prefissati. Quest'incompletezza dei programmi dei ministri, unitamente ad una classificazione di bilancio per la materia in esame inadeguata determina un'obiettiva impossibilità di valutazione significativa dell'attività amministrativa nello specifico settore, che rapporti i costi affrontati ai risultati raggiunti.

Il Ministero dell'interno nel mese di marzo del corrente anno ha trasmesso al Parlamento, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, la prima Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione del documento programmatico.

3.2.1 Le azioni e gli interventi dell'Italia sul piano internazionale.

A fianco di attività in ambito Unione Europea, che mirano alla realizzazione di un'azione comune in materia di immigrazione e di asilo e di azioni sul piano multilaterale, che hanno particolare riguardo al dialogo euro-mediterraneo, di rilievo appaiono in questa sede le iniziative intraprese a livello bilaterale.

L'art. 19 del d.lgs. n.286/1998 assegna quote riservate preferenziali di accesso al mercato del lavoro anche stagionale nell'ambito di accordi finalizzati

alla regolamentazione degli ingressi e delle procedure di riammissione. Nel programma di Governo gli accordi di riammissione, unitamente ad intese nel settore migratorio ed in quelle della cooperazione, in particolare allo sviluppo, devono concentrarsi sull'area mediterranea, maggiormente interessata ai fenomeni migratori. Nel documento si sottolinea altresì l'esigenza che siano coinvolti anche alcuni Paesi dell'area sub-sahariana.

Le direttive del Ministro degli affari esteri per il 1999 in materia di immigrazione richiamano genericamente le indicazioni del documento programmatico di governo in merito al ricorso ai negoziati finalizzati alla regolamentazione dei flussi e delle procedure di riammissione. Vengono individuati alcuni Paesi con i quali devono proseguire i negoziati (Grecia, Moldavia, Ucraina, Federazione Russa, Malta, Senegal, Filippine, Costa d'Avorio, Ghana, Bielorussia) ed altri (Pakistan e Sri Lanka) con i quali le trattative devono essere avviate.

In materia di visti si sottolinea la necessità di "assicurare la funzionalità e l'eventuale miglioramento delle procedure".

Nel settore della cooperazione allo sviluppo, i cui interventi dovrebbero essere inseriti negli accordi bilaterali quali deterrenti all'immigrazione clandestina, le direttive non fanno alcun cenno alle politiche migratorie.

Nel corso del 1999, sono entrati in vigore sei accordi di riammissione che hanno interessato la Lituania, la Bulgaria, la Repubblica slovacca, l'Estonia, la Tunisia e l'Ungheria, venendosi così a completare il programma di accordi di riammissione con i Paesi dell'Est europeo e dei Balcani. Nel 1998 erano entrati in vigore gli accordi con l'Albania, la Repubblica Federale di Jugoslavia e la Romania, nel 1997 con la Macedonia, la Georgia, la Lettonia e la Slovenia.

Si sottolinea l'importanza che rivestono questi accordi bilaterali per assicurare alle nostre autorità la necessaria collaborazione nelle procedure di identificazione degli stranieri trattenuti nei Centri di permanenza temporanea ed assistenza. La mancata identificazione nel termine di trenta giorni (periodo massimo di trattenimento degli stranieri irregolari) è una delle cause delle

dimissioni dai Centri medesimi senza che siano eseguiti, con il rimpatrio nei Paesi di provenienza, i provvedimenti di espulsione.

Sul punto si osserva che l'accordo stipulato con la Repubblica Federale di Jugoslavia, pur non essendo stato ufficialmente posto in discussione dalle Autorità del Paese, non viene applicato dopo i fatti bellici che nel 1999 hanno interessato l'area Balcanica. Da informazioni fornite dai Ministeri degli affari esteri e dell'interno, si riscontra una scarsa collaborazione nelle operazione di identificazione dei clandestini provenienti dalla Repubblica Federale della Jugoslavia trattenuti nei centri.

E' pertanto necessario un forte coordinamento e dialogo tra le Amministrazioni che sono interessate alla stipula di questi trattati ed alla loro esecuzione; si possono, infatti, presentare difficoltà operative dipendenti da eventi di politica internazionale successivi alla sottoscrizione che rendono di fatto problematica l'esecuzione delle clausole negoziali.

Tra i Paesi dell'area balcanica, l'Albania è uno dei principali destinatari delle iniziative che, contribuendo a migliorare l'economia del Paese e le condizioni sociali della popolazione, dovrebbero ridurre la pressione migratoria. Il 6 agosto 1998 è stato sottoscritto un programma triennale di cooperazione per gli anni 1998/2000, con uno stanziamento di 210 miliardi, di cui 180 a credito di aiuto e 30 a dono⁶⁷. L'Amministrazione ha comunicato di non avere ancora avviato il monitoraggio delle iniziative che rientrano nell'accordo poiché le stesse sono state attivate solo di recente.

In Albania ha operato anche il Dipartimento degli affari sociali per la realizzazione di progetti relativi ad attività sociali per un importo complessivo di circa 15 mld.

⁶⁷ Nel quadro del programma di cooperazione italo-albanese sono state previste le seguenti iniziative: un contributo all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, interventi a dono-emergenza teso a fornire assistenza alle popolazioni kosovare rifugiate in Albania a seguito del conflitto del 1999; intervento a favore dei profughi kosovari a Scutari, intervento a dono-emergenza; un ulteriore intervento in favore delle popolazioni rifugiate in Albania a seguito del conflitto in Kosovo, dono-emergenza il cui programma è stato articolato dall'Unità Tecnica Locale; contributo all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, dono-emergenza; intervento per la formazione tecnico-professionale; finanziamento di un programma di sviluppo della formazione professionale a Scutari.

Si sottolinea la necessità che l'Amministrazione attivi un'attenta azione di monitoraggio e di valutazione degli interventi finanziari.

Ancora nell'ambito degli accordi con l'Albania, il 10 novembre 1998 è stato firmato un Protocollo di intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'ordine pubblico albanese, che segue due precedenti protocolli (del 17 settembre 1997 e dell'11 giugno 1998) per individuare le modalità di collaborazione tra le Autorità di polizia dei due Paesi. Recentemente, è intervenuto un ulteriore protocollo sottoscritto il 10 gennaio 2000. Questi accordi hanno come finalità la riorganizzazione delle Forze di polizia albanesi attraverso attività di consulenza, assistenza e formazione del personale per una collaborazione volta anche al contrasto dell'immigrazione clandestina ed alla criminalità ad essa collegata. Per il 1998 complessivamente sono state stanziati 20 mld⁶⁸, 18 mld⁶⁹ nel 1999; 18 mld⁷⁰ sono previsti per l'anno 2000.

In questo quadro generale dei rapporti bilaterali con l'Albania, assume rilievo l'istituzione di un consolato generale a Valona, a dimostrazione dell'attenzione per questo Paese che a seguito di accordi bilaterali è destinatario di una quota riservata di ingressi per motivi di lavoro. L'istituzione è stata disposta dal d.m. 12 febbraio 1999, con la previsione di un congruo organico al quale devono essere aggiunte le due unità inviate in missione dal Ministero dell'interno per coadiuvare nelle attività di rilascio dei visti. Si osserva peraltro che sono occorsi circa dieci mesi per rendere operativo l'ufficio: l'assegnazione del console è intervenuta solo il 23 dicembre 1999 e soltanto nel mese di gennaio 2000 sono state inviate due unità di personale del Ministero degli affari esteri, a fronte di un organico nelle previsioni superiore.

I ritardi nel dare attuazione al decreto ministeriale contrastano con l'esigenza, alla base dell'istituzione del nuovo consolato, di garantire una

⁶⁸ 5 mld previsti dall'art. 11 della legge 19 dicembre 1997 n. 437, di conversione del d.l. 362 del 1997; 13 mld dall'art. 1, comma 2 della legge 3 agosto 1998, n. 300; 2 mld di integrazione a fine anno 1998.

⁶⁹ Art 5 della legge 18 giugno 1999 n. 186, di conversione del d.l. n. 110 del 1999.

⁷⁰ Art. 2, comma 6 bis della legge 7 marzo 2000, n. 44 di conversione del decreto legge 7 gennaio 2000, n.1.

presenza del nostro personale diplomatico in una delle zone dell'Albania più interessate dalle partenze dei clandestini.

L'area del Mediterraneo è considerata nel Documento programmatico del Governo come una delle regioni che deve avere priorità nelle scelte programmatiche della cooperazione allo sviluppo per interventi volti a migliorare le condizioni socio economiche delle popolazioni e disincentivare i flussi migratori. In questa ottica riveste un particolare rilievo l'accordo, stipulato attraverso lo scambio di note, con la Tunisia entrato in vigore il 23 settembre 1999, nel quale si affrontano i temi della cooperazione bilaterale per la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione clandestina e le procedure di riammissione. Il Trattato prevede una fattiva collaborazione da parte delle autorità consolari tunisine nella identificazione dei clandestini, venendo incontro alle esigenze delle competenti autorità italiane, spesso costrette a defaticanti procedure per l'identificazione di clandestini che vi si sottraggono fornendo false indicazioni in particolare in merito alla nazionalità.

A fronte di questi impegni da parte dell'Autorità tunisina l'accordo prevede che l'Italia contribuisca allo sviluppo dell'economia del Paese attraverso interventi di cooperazione allo sviluppo e collabori con la fornitura di materiale e di equipaggiamento alla polizia tunisina, per un importo massimo di 45 miliardi in tre anni, per i controlli della costa tunisina. Con decreto interministeriale tesoro-interno del 20 agosto 1999 sono stati forniti mezzi per una spesa di circa 419 milioni. In data 18 giugno 1999 è stato sottoscritto un Protocollo applicativo con il Marocco, alle cui Autorità di polizia verranno forniti mezzi, strumenti ed equipaggiamenti per migliorare l'attività di contrasto all'immigrazione clandestina diretta in Italia. L'Autorità del Marocco ha assunto l'impegno di collaborare nelle attività di identificazione dei clandestini di nazionalità marocchina.

I richiamati accordi bilaterali affrontano le problematiche connesse all'immigrazione clandestina su diversi livelli: l'impegno dei Paesi stranieri ad un maggior controllo sulle partenze dal proprio territorio, l'assegnazione di quote

riservate per l'ingresso nel lavoro in Italia, interventi di cooperazione allo sviluppo per un sostegno all'economia del Paese e forniture per potenziare la polizia locale.

Si osserva che la complessità delle problematiche trattate negli accordi richiamati e l'impegno anche economico sostenuto dall'Italia⁷¹, richiedono un attento monitoraggio da parte delle Amministrazioni interessate per la verifica dell'efficacia delle misure adottate; sono necessari controlli a consuntivo, su un arco di tempo congruo, per accertare che le eventuali riduzioni degli arrivi di clandestini corrispondano ad inversioni consolidate del fenomeno.

Da notizie fornite dall'Amministrazione dell'interno⁷², a seguito degli accordi bilaterali, gli sbarchi sulle coste siciliane di clandestini prevalentemente di nazionalità tunisina e marocchina, si sarebbero notevolmente ridotti (3.413 nei mesi di luglio/settembre 1998, 2.072 nel periodo ottobre 1998/settembre 1999).

3.2.2 La programmazione degli ingressi con il sistema delle quote. La definizione dei flussi di ingresso.

La nuova disciplina dell'immigrazione pone alla base della programmazione degli ingressi il sistema delle quote ed attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la titolarità del procedimento.

La prima programmazione dei flussi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 40/1998 è stata condizionata dalla necessità di regolarizzare la posizione degli stranieri già presenti sul territorio nazionale. Pertanto, il completamento del contingente relativo al 1998⁷³, invece di prevedere nuove quote di ingresso, è stato utilizzato per la regolarizzazione degli stranieri irregolari che dimostravano di possedere un contratto di lavoro. La quota dell'anno è stata

⁷¹ La problematica connessa alla sottoscrizione di accordi internazionali non sottoposti a ratifica legislativa nel presupposto che non comportano spese (art. 80 Cost.) è approfondita nel capitolo della Relazione relativo al Ministero degli affari esteri (Vol. III).

⁷² Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998.

⁷³ d.P.C.M. 16 ottobre 1998

elevata a 58.000 unità ed è stata richiamata anche per la programmazione relativa al 1999⁷⁴, che ha seguito analoga impostazione.

Il documento programmatico stabilisce che i flussi di ingresso devono essere definiti tenendo conto dei ricongiungimenti familiari, della situazione interna del mercato del lavoro, degli accordi negoziali con i Paesi di provenienza dei clandestini, della possibilità (ai sensi del d. lgs. n. 286/1998) di ingressi per la ricerca di un inserimento lavorativo.

Dal 1999 una quota è destinata agli ingressi assistiti da sponsorizzazioni da parte di privati o enti autorizzati (art. 23, comma 1 del t.u.) o agli ingressi individuali per ricerca di lavoro (art. 23 comma 4).

Con riferimento alle quote riservate agli Stati con i quali si stipulano gli accordi richiamati dall'art. 19 della legge n. 40/1998, il documento programmatico per il primo triennio di programmazione individua i Paesi del Mediterraneo, del Centro e dell'Est europeo e dell'Africa sub-sahariana e privilegia l'indicazione delle quote con riferimento alle aree geografiche piuttosto che ai singoli Stati che possono essere interessati al lavoro stagionale.

Considerato che i decreti sugli ingressi 1998 e 1999 hanno risentito delle procedure di regolarizzazione ancora in atto, il decreto 2000⁷⁵ può essere considerato la prima effettiva programmazione predisposta ai sensi della nuova disciplina. La quota totale massima per l'anno 2000 è di 63.000 stranieri : 6.000 unità sono riservate ai cittadini albanesi⁷⁶, 3.000 ai cittadini tunisini, 3.000 ai cittadini marocchini e 6.000 ai cittadini dei Paesi che sottoscrivono intese di cooperazione in materia migratoria.

⁷⁴ d.P.C.M. 4 agosto 1999 di conferma per l'anno di riferimento delle quote massime stabilite per il 1998 con decreto del Ministro degli affari esteri 24 dicembre 1997 e con d.P.C.M. 16 ottobre 1998.

⁷⁵ Il d.P.C.M. 8 febbraio 2000 di programmazione dei flussi è stato seguito dalla circolare n. 300 del 16 marzo 2000 e dalla circolare del 20 marzo 2000 del Ministro del lavoro.

⁷⁶ Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni) hanno sottoscritto in data 20 dicembre 1999 una convenzione con durata annuale per effettuare direttamente in Albania la selezione e la registrazione informatizzata di 5.000 lavoratori albanesi che possono essere occupati in Italia con lavoro subordinato (a tempo indeterminato, determinato, stagionale o per la formazione del personale).

I visti di ingresso per lavoro subordinato e per lavoro autonomo devono essere rilasciati dalle nostre Rappresentanze all'estero nel limite delle quote definite.

Si osserva che anche nello specifico settore dell'inserimento lavorativo occorre un attento monitoraggio a consuntivo per verificare il rispetto della programmazione e l'effettivo inserimento nel mondo del lavoro delle quote previste⁷⁷.

L'art. 21, comma 7 del t.u. n. 286/1998 prevede l'istituzione di un'anagrafe annuale informatizzata delle offerte e delle richieste di lavoro subordinato dei lavoratori stranieri e la costituzione di un archivio anagrafico collegato con l'INPS. Allo scopo sono stati stanziati 350 ml annui a decorrere dal 1998. Ad oggi l'anagrafe non risulta ancora istituita⁷⁸.

Nel 1998 sono state concesse ai cittadini extracomunitari, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998, 27.303 autorizzazioni al lavoro subordinato, di cui 13.070 in agricoltura, 2.796 nell'industria, 11.337 nei servizi.

Nel 1999 le autorizzazioni sono state 21.570: 16.321 in agricoltura (di cui 16.011 stagionali); 377 nell'industria (45 stagionali); 4.872 nel terziario (4.325 stagionali)⁷⁹.

3.2.3 Le procedure per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno.

Il sistema dei visti e dell'ingresso degli stranieri in Italia è disciplinato dal 26 ottobre 1997 dal Trattato di Schengen con il quale è stato sancito il principio della libera circolazione nei Paesi dell'U.E., attraverso l'abolizione delle frontiere

⁷⁷ Da informazioni assunte presso il Ministero del lavoro risulta che sono state scarsamente utilizzate le quote riservate per l'assunzione di lavoratori albanesi, tunisini e marocchini, a fronte di un consistente flusso di lavoratori polacchi, romeni e slovacchi. La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha all'esame il finanziamento di un'iniziativa volta a rafforzare il Ministero dell'Emigrazione egiziano anche al fine di incoraggiare l'emigrazione legale e scoraggiare quella clandestina.

⁷⁸ Lo stanziamento di 350 ml, nella prima fase di avvio della nuova disciplina, era stato allocato nel bilancio del Ministero degli affari esteri; successivamente, il regolamento di attuazione del testo unico ha trasferito le competenze al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che ha chiesto il trasferimento dei finanziamenti nel proprio bilancio. I Ministeri del lavoro, dell'interno e degli affari esteri hanno concordato il modello che dovrà essere utilizzato per la formazione delle liste.

⁷⁹ Il maggior numero di autorizzazioni riguarda cittadini provenienti da Paesi dell'Est europeo: 5.315 polacchi, 4.597 slovacchi, 3.546 cechi, 1.903 romeni.

interne e la creazione di una frontiera esterna unica, lungo la quale i controlli all'ingresso sono effettuati secondo procedure identiche. Ne è conseguita l'adozione di norme comuni in materia di visti e controllo alle frontiere esterne. I cittadini extracomunitari possono entrare nello spazio Schengen se uno dei Paesi dell'U.E. abbia rilasciato il visto.

Le direttive per il rilascio dei visti sono state emanate dal Ministro degli affari esteri con circolare n. 8 del 17 settembre 1997, in conformità alle disposizioni assunte dagli organi dell'Unione che hanno carattere vincolante per i Paesi aderenti⁸⁰.

Tabella relativa al rilascio dei visti negli anni 1998/1999

Categoria di visti	1998	1999	Differenza	Variazione
Visti Schengen Uniformi	525.764	665.891	140.127	26,65%
VTL	105.027	55.579	- 49.448	- 47,08%
Visti Nazionali	107.352	113.318	5.966	5,56%
Totale	738.143	834.788	96.645	13,09%

Dati forniti dal Centro visti del Ministero degli affari esteri⁸¹

Il numero di Visti Nazionali non corrisponde ai permessi di soggiorno per motivi di lavoro rilasciati dalla Questure; quest'ultimi risentono ancora delle procedure di regolarizzazione delle istanze presentate dagli stranieri già presenti sul territorio nazionale alla data di entrata in vigore della legge n. 40/1998, non ancora evase.

⁸⁰ In sede comunitaria sono state determinate tre categorie di visti: 1) Visto Schengen Uniforme (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg); 2) Visto a Validità Territoriale Limitata (VTL) valido soltanto per il Paese la cui Rappresentanza l'abbia rilasciato (in casi di particolari anche per altri Stati Schengen indicati specificamente) 3) Visti per Soggiorni di Lunga Durata o Nazionali (VN) per periodi superiori ai 90 gg. I visti a validità territoriale limitata costituiscono una deroga al regime comune dei Visti Schengen Uniformi, cui la Rappresentanza diplomatica può fare ricorso per motivi umanitari, di interesse nazionale, per obblighi internazionali o per ragioni di sicurezza. La Rappresentanza che lo rilascia deve avvertire tempestivamente il Ministero che a sua volta deve darne comunicazione agli Stati che aderiscono agli accordi Schengen.

⁸¹ Dai dati disaggregati per i singoli Paesi di provenienza, risulta che, con l'eccezione del notevole numero di visti rilasciati dai consolati in Svizzera (65.855), motivati per transito frontaliero e dalle Rappresentanze degli Stati Uniti d'America, per turismo o affari, il maggior numero di visti è stato rilasciato ai cittadini dei Paesi di seguito indicati: Federazione russa: 128.711; Romania: 47.578; Albania: 33.491; Ucraina: 33.388; Bielorussia: 32.153; India: 27.741; Taipei: 27.435; Federazione jugoslavia: 23.593; Libia: 16.288; Cina: 15.333; Marocco: 13.117; Tunisia: 11.862 ;

Il documento di programmazione del governo indica tra le priorità delle quali tenere conto nella predisposizione dei documenti di bilancio per il triennio di riferimento il rafforzamento dell'organico delle ambasciate e dei consolati italiani all'estero per l'attuazione delle nuove procedure per il rilascio dei visti e per la costituzione e la gestione delle liste di cittadini stranieri che chiedono l'ingresso nel territorio nazionale per motivi di lavoro. Il potenziamento dell'organico delle Rappresentanze all'estero è stato affrontato con l'invio in missione, nelle sedi maggiormente interessate dalle richieste, di 81 unità di personale del Ministero dell'interno, appartenenti alla Polizia di Stato⁸² ed è stata istituita, come già segnalato nel paragrafo precedente, una nuova sede consolare in Albania, a Valona.

3.2.4 Il contrasto all'immigrazione clandestina.

In materia le competenze del Ministero dell'interno attengono alle funzioni di controllo delle frontiere, ai respingimenti ed alle espulsioni; alle attività amministrative di rilascio dei permessi di soggiorno di competenza delle questure; all'accertamento dell'identità e della nazionalità dei clandestini; all'istituzione, gestione e vigilanza dei centri di permanenza temporanea e assistenza.

Trattasi di funzioni che la legge non riconduce tutte direttamente alla materia della lotta all'immigrazione clandestina (ed alla criminalità collegata) ma comunque a questa sono connesse.

Per quanto attiene alla programmazione operativa del Ministro dell'interno per tradurre nel concreto le indicazioni del documento programmatico del Governo per un più efficace controllo delle frontiere, si osserva che non sono individuati specifici interventi essendo la materia ricompresa nelle attività a tutela

⁸² Abidjan 1; Accra 1; Addis Abeba 1, Alessandria 1; Algeri 3; Ankara 2; Belgrado 2; Bucarest 6; Budapest 1; Canton 1; Casablanca 6; Colombo 1; Dakar 1; Kiev 3; Istanbul 2; Cairo 2; l'Avana 1; Lima 3; Minsk 3; Mumbai 1; Mosca 6; Nairobi 1; Pechino 1; Rabat 2; Sarajevo 1; Shangai 1; Sofia 2; S.Pietroburgo 3; S.Domingo 2; Skopie 2; Smirne 1; Tangeri 1; Teheran 1; Tirana 8 (3 con spese a carico del MAE); Tripoli 1; Tunisi 3; Valona 2; Varsavia 1.

dell'ordine pubblico. Ne consegue che è ardua una verifica a consuntivo delle azioni amministrative nello specifico settore.

Sul piano organizzativo si osserva peraltro che è stato istituito il Servizio immigrazione e polizia di frontiera, con un potenziamento di organico di 1.400 unità (da 5.200 a 6.600). L'Amministrazione intende potenziare il controllo delle frontiere esterne più interessate agli ingressi di clandestini anche attraverso infrastrutture e tecnologie avanzate. Per una verifica a posteriori della attuazione delle scelte e della loro efficacia, occorre un maggior dettaglio dei programmi relativi al centro di responsabilità competente.

L'Amministrazione ha in programma di assegnare maggiori unità di personale al contrasto all'immigrazione illegale, attraverso il recupero di personale della Polizia di Stato in servizio presso gli uffici di frontiera, attualmente impiegati in attività di controllo che saranno date in affidamento ai privati⁸³.

Stranieri immessi nei centri

	1999	2000 (gennaio)
Rimpatriati	3.987	209
Dimessi senza rimpatrio	6.773	157
Totale	11.269	979

Dati comunicati dal Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Al 31 dicembre 1999 erano presenti nei Centri 509 stranieri; a questa data, pertanto, solo il 35% degli stranieri immessi erano stati rimpatriati con una spesa di 8,2 mld (9,6 mld nel 1998). Al 31 gennaio 2000 si trovavano nei Centri 613 stranieri.

L'Amministrazione incontra difficoltà a completare le procedure di identificazione entro i trenta giorni previsti dal t.u. nei casi in cui i consolati dei Paesi di origine non collaborano.

⁸³ La devoluzione dei suddetti servizi è resa possibile dal d.m. n. 85 del 29 gennaio 1999 (regolamento di attuazione della legge n. 217/92, che in materia consente l'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale).