



EMN EUROPEAN MIGRATION NETWORK
Punto Nazionale di Contatto in Italia

Secondo Rapporto EMN Italia

Minori non accompagnati
Ritorno assistito
Protezione Internazionale

a cura di
European Migration Network

Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e l'Asilo

Idos/Dossier Statistico Immigrazione



Edizioni Idos, Marzo 2010

**Secondo Rapporto EMN Italia
Minori non accompagnati. Ritorno assistito. Protezione internazionale
Idos, Roma, 2010**

Prefazione di

Prefetto Mario Morcone, Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione,
Ministero dell'Interno

Introduzione di

Prefetto Angelo Malandrino, Direttore Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e l'Asilo,
Ministero dell'Interno

Curatori

Mariagrazia Colosimo, Franco Pittau e Antonio Ricci

Collaboratori redazionali

Caterina Boca, Franco Pittau, Antonio Ricci, Laura Ildiko Timsa, Giuliana Urso
con la collaborazione dell'équipe di ricercatori
di Caritas/Migrantes Dossier Statistico Immigrazione

Segreteria di redazione

Alessandra Ciurlo

Copertina di Francesco Maria Carloni

***Progetto co-finanziato dalla Commissione Europea (Budget EMN 2009)
Con il supporto del Ministero dell'Interno***

Per informazioni

Edizioni Centro Studi e Ricerche IDOS
Centro Studi e Ricerche Idos
EMN Italia
Via Aurelia, 796, 00165 Roma
Tel.: 0039.06.66514345, Fax: 0039.06.66540087
e-mail: antonio.ricci@emnitaly.it

Marzo 2010

Edizioni IDOS, Roma
impaginazione: Inprinting srl
stampa: Artigrafiche - Pomezia

ISBN 978-88-6480-017-2

Indice

Il secondo Rapporto di EMN Italia

Prefazione: Prefetto Mario Morcone.....5

Minori non accompagnati, rimpatri assistiti e protezione internazionale: approfondimenti della Rete Europea sulle Migrazioni EMN Italia

Introduzione: Prefetto Angelo Malandrino.....7

MINORI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA: ASPETTI QUANTITATIVI E POLITICHE IN MATE- RIA DI ACCOGLIENZA, RIMPATRIO E INTEGRAZIONE

| | |
|---|----|
| 1. Introduzione: obiettivi e metodologia | 88 |
| 2. Motivazioni per tentare l'ingresso in Italia | 88 |
| 3. Procedure in materia di ingresso e di controllo alla frontiera | 88 |
| 4. Procedure in materia di accoglienza e misure di integrazione | 88 |
| 5. Prassi in materia di ritorno..... | 88 |
| 6. Osservazioni conclusive: buone prassi e lezioni imparate..... | 88 |
| 7. Bibliografia | 88 |
| 8. Normativa di riferimento | 88 |

PROGRAMMI E STRATEGIE PER LA PROMOZIONE DEL RITORNO ASSISTITO E IL REINSERIMENTO NEI PAESI TERZI: IL CASO ITALIANO

| | |
|--|----|
| 1. Introduzione: obiettivi e metodologia | 88 |
| 1.1 <i>Il ritorno, un tema studiato a livello nazionale e internazionale</i> | 88 |
| 1.2 <i>Premesse metodologiche</i> | 88 |
| 2. Definizioni, categorie di beneficiari e dati statistici | 88 |
| 2.1 <i>Definizioni e categorie di beneficiari</i> | 88 |
| 2.2 <i>Dati statistici sul ritorno</i> | 88 |
| 3. Il quadro politico e normativo | 88 |
| 3.1 <i>Il panorama nazionale</i> | 88 |
| 3.2 <i>Influenza della politica europea sul ritorno</i> | 88 |
| 4. Il panorama delle misure di ritorno volontario | 88 |
| 4.1 <i>Motivi e ostacoli</i> | 88 |
| 4.2 <i>Organizzazione e azioni</i> | 88 |
| 5. Reintegrazione e sostenibilità del ritorno..... | 88 |
| 6. Conclusioni: buone prassi e lezioni apprese | 88 |
| 7. Bibliografia..... | 88 |
| 8. Appendice Statistica | 88 |

Indice

LE PROCEDURE APPLICATE IN ITALIA IN MERITO ALLA CONCESSIONE DI STATUS DI PROTEZIONE NON ARMONIZZATI A LIVELLO COMUNITARIO

| | |
|---|----|
| 1. Introduzione: obiettivi e metodologia | 88 |
| 2. Status di protezione concessi..... | 88 |
| 3. La procedura e i diritti previsti | 88 |
| 4. Statistiche in materia di protezione | 88 |
| 5. Pareri nazionali sulla concessione della protezione..... | 88 |
| 6. Bibliografia..... | 88 |

Il Secondo Rapporto di EMN Italia

Prefetto Mario Morcone,

Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Ministero dell'Interno

Il 14 maggio 2008 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato la Decisione che istituisce una Rete Europea sulle Migrazioni (2008/381/EC), conosciuta a livello internazionale come EMN (l'acronimo del nome in inglese della Rete). Il suo obiettivo è quello di soddisfare i bisogni informativi delle istituzioni comunitarie e nazionali, fornendo informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e comparabili in materia di migrazione e di asilo: essa è, quindi, chiamata a sostenere le politiche dell'Unione Europea e a fornire ad un pubblico più ampio informazioni su questi argomenti.

Il Ministero dell'Interno italiano ha incaricato dell'implementazione di queste attività Caritas Italiana e, per suo tramite, il Centro Studi e Ricerche IDOS che cura per Caritas e Migrantes l'annuario statistico Dossier Statistico Immigrazione. I ricercatori di IDOS hanno, pertanto, gestito la funzione di Punto di Contatto Nazionale fin dal 2003, animando prima la fase pilota, quindi quella preparatoria della Rete EMN e infine, a partire dalla seconda metà del 2008, hanno continuato a svolgere questo ruolo di supporto associati direttamente al Ministero dell'Interno.

Dopo l'approvazione della base giuridica, l'European Migration Network ha ripreso a pieno ritmo il suo programma di lavoro. Il Primo Rapporto, accolto molto favorevolmente, aveva fatto il punto sulle politiche migratorie, sui flussi qualificati e sul loro sbocco sul settore sanitario, con particolare riferimento ai medici e agli infermieri.

Proseguendo su questa linea di impegno conoscitivo, questo Secondo Rapporto si occupa dei minori non accompagnati, dei ritorni assistiti e del reinserimento nei Paesi di origine e delle procedure applicate in Italia in merito alla concessione di status di protezione non armonizzati a livello comunitario.

I temi di ricerca sono stati scelti a livello comunitario e portati avanti anche negli altri Stati membri, che così hanno avuto modo di attuare un proficuo confronto reciproco.

L'auspicio è che il lettore italiano possa trarre vantaggi da questi approfondimenti dedicati a temi di peculiare importanza nella consapevolezza che una maggiore coscienza deve caratterizzare l'approccio alle tematiche migratorie.

Minori non accompagnati, rimpatri assistiti e protezione internazionale: approfondimenti della Rete Europea sulle Migrazioni EMN Italia

Prefetto Angelo Malandrino,
Direttore Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e l'Asilo, Ministero dell'Interno

Allo scopo di introdurre gli approfondimenti più recenti condotti nell'ambito della Rete Europea sulle Migrazioni mi soffermo sinteticamente sui tre studi che formano il contenuto di questo Secondo Rapporto EMN Italia, proponendo alcuni brevi spunti di riflessione e rinviando alla lettura del volume per un quadro completo degli aspetti generali presi in analisi.

I minori sono, nella presenza straniera, la realtà più promettente che racchiude in sé la speranza del futuro, senza per questo disconoscere che, collocati tra due culture, presentano non pochi aspetti problematici. Quando si tratta di **minori non accompagnati**, i problemi aumentano a dismisura e l'intervento legislativo fa fatica a venire a capo della questione, pur restando un imperativo la salvaguardia del superiore interesse del minore. I percorsi e le decisioni giuridiche sono spesso tortuose ed evidenziano le difficoltà ad armonizzarsi con gli altri aspetti del sistema normativo e proprio a tal fine è d'aiuto lo studio condotto, utile per un più esauriente inquadramento di una materia quanto mai delicata, grazie al supporto offerto dai dati statistici e dall'analisi delle ricerche finora prodotte.

Il **ritorno assistito** degli immigrati, nella sua duplice configurazione di ritorno forzato e ritorno volontario, è approfondito facendo costante riferimento alla letteratura ad oggi disponibile sul tema, con l'obiettivo di fornire a politici, studiosi, operatori sociali, nonché agli stessi migranti e alle associazioni che li rappresentano, gli strumenti necessari per analizzare l'esperienza italiana. Nello studio

viene esaminato in particolar modo il ritorno volontario assistito a cui possono accedere soltanto alcune categorie di migranti come le vittime della tratta e i casi umanitari, i migranti in situazione di emergenza umanitaria e/o richiedenti asilo, i minori non accompagnati.

Nella sua strutturazione, lo studio si propone di coprire tutte quelle dimensioni connesse al fenomeno (dimensione statistica, demografica, sociale, politica, giuridica) che in alcune occasioni hanno assunto notevole rilevanza anche nel dibattito pubblico.

Per quanto riguarda il ritorno forzato, i dati rilevanti sono quelli relativi alle espulsioni, ai respingimenti alla frontiera, agli sbarchi, ai trattenuti nei Centri di Identificazione ed Espulsione (prima denominati Centri di Permanenza Temporanea) forniti in primo luogo dal Ministero dell'Interno, istituzione deputata anche al finanziamento dei ritorni volontari, affidati nella fase operativa ad organizzazioni di riconosciuta competenza nel settore della migrazione, quali l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), che si rivela pertanto una preziosa fonte di informazioni anche per l'analisi quantitativa.

Lo studio rileva un forte e progressivo aumento della pressione migratoria sul territorio italiano, in particolare sulle coste meridionali, dove nel 2008 gli sbarchi hanno registrato quasi un raddoppio (invero fortemente calato nel 2009). Un evidente cambiamento rispetto al decennio precedente si può ravvisare nei dati relativi al ritorno volontario. Se all'epoca le emergenze umanitarie pesavano per il 75% del totale dei rientrati, con la stabilità ritrovata nell'area balcanica la loro incidenza, diminuita negli anni, si è oggi esaurita e, ora, questo intervento governativo riguarda altre categorie di beneficiari.

Il paragrafo dedicato al quadro politico e normativo presenta lo sviluppo sul piano internazionale, comunitario e nazionale, della cornice normativa di riferimento. Particolare enfasi è posta sull'influenza che atti normativamente vincolanti, così come scelte ed indirizzi a livello europeo, esercitano sulla dimensione nazionale. L'attenzione è posta da un lato sull'incoraggiamento del ritorno volontario assistito (in particolare tramite la decisione 575/2007/CE che istituisce il Fondo Europeo per i Rimpatri e la direttiva 2008/115/CE) dall'altro sul controllo delle frontiere esterne (Patto Europeo su Immigrazione ed Asilo del dicembre 2008). La combinazione dei due orientamenti ha comportato nel caso italiano, in ragione degli ultimi sviluppi in materia di sicurezza (Legge n. 94/2009 conosciuta come "Pacchetto Sicurezza"), un ridimensionamento della componente del ritorno volontario assistito la cui direttiva di riferimento sembra destinata ad esplicare solo un'efficacia parziale, essendo stati esclusi dal novero dei beneficiari i migranti irregolari.

Le azioni e le procedure, come viene analizzato nel paragrafo a loro dedicato, sono gestite prevalentemente da organizzazioni internazionali (OIM) o organismi

non governativi a cui si aggiungono iniziative di associazioni di migranti, di centri di ricerca e di cooperazione decentrata. Il target di riferimento include soprattutto gruppi vulnerabili, vittime di tratta e richiedenti asilo, e tra le nazionalità più rappresentate i marocchini e gli albanesi. L'esperienza dell'ultimo quinquennio documenta il buon esito della maggior parte di questi programmi, sia qualora si faccia riferimento ad azioni che possono beneficiare di una certa continuità e, pertanto, di un apprezzabile grado di consolidamento e professionalità, sia qualora si considerino progetti di più piccola dimensione, che abbisognano maggiormente di incoraggiamento e supporto.

Il paragrafo su reintegrazione e sostenibilità del ritorno, completa l'analisi delle diverse fasi che compongono il ritorno e presenta un succinto sommario concernente le campagne di informazione precedenti al ritorno e le attività di assistenza destinate al migrante beneficiario dell'azione successivamente al ritorno. Specifico riferimento viene posto, nello studio, su azioni di carattere più prettamente connesso alla politica estera di cooperazione bilaterale e multilaterale, con particolare attenzione agli accordi di riammissione ed alle intese bilaterali.

La **protezione internazionale**, il terzo argomento affrontato nel *Rapporto*, viene qui approfondita per quanto riguarda le procedure applicate in Italia in merito alla concessione di status di protezione non armonizzati a livello europeo.

In Italia il sistema dell'asilo, come quello dell'immigrazione, è caratterizzato da una continua evoluzione normativa e ha conosciuto le modifiche sostanziali e procedurali più importanti proprio in questi ultimi anni, da dove emerge con chiarezza la condizione attuale del settore. La normativa europea in materia di protezione internazionale è stata attuata nei primi mesi del 2008 e ha comportato modifiche che ancora si susseguono.

Indubbiamente, l'introduzione del nuovo status di protezione sussidiaria ha contribuito a migliorare il sistema, allargando le maglie della tutela e della protezione ad altre categorie di individui e recependo maggiormente l'esigenza di organicità, con la presa in considerazione di elementi diversi da quelli riconducibili allo status di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

L'ordinamento giuridico italiano, alle due figure di status principale (il rifugiato ed il beneficiario di protezione sussidiaria), associa altre figure di tutela come la protezione temporanea e la protezione umanitaria. Quest'ultima non è riconosciuta come status, e cioè come diritto soggettivo attribuito alla persona che fa richiesta di protezione, ma come semplice autorizzazione al soggiorno per motivi di carattere umanitario.

Manca una normativa nazionale specifica, che preveda modalità di rilascio, rinnovo e revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari, e che sancisca i diritti che ne conseguono. È indubbio che il riconoscimento dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria pongano il titolare in una posizione di

superiorità rispetto ad un immigrato con un permesso di soggiorno ad altro titolo.

Si segnala, infine, la figura della protezione temporanea, che può essere attribuita solo a seguito di un provvedimento legislativo specifico e dinanzi a un flusso massiccio di profughi. Questo intervento è pensato, quindi, nell'ottica di impedire la congestione del sistema di asilo dinanzi a un arrivo considerevole di richiedenti provenienti da Paesi dove sono sorti conflitti armati o si sono verificate situazioni che hanno determinato la fuga in massa di molti civili.

Questi i contenuti del Secondo Rapporto EMN Italia, che portano a esprimere da parte del Ministero dell'Interno un sentito ringraziamento per tutti quelli che hanno collaborato.

Minori non accompagnati in Italia: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione *

Introduzione: obiettivi e metodologia

L'obiettivo generale di questa ricerca, in linea con le priorità d'azione dell'EMN¹, è quello di approfondire le conoscenze riguardo le politiche in materia di minori non accompagnati nell'UE e di fornire suggerimenti per possibili miglioramenti da apportare alle procedure d'accoglienza e d'integrazione negli Stati membri, nonché di evidenziare e favorire la condivisione delle buone prassi di rientro sostenibile nei paesi di origine dei minori non accompagnati².

Per quanto riguarda la metodologia seguita, va innanzitutto precisato l'ambito delle definizioni terminologiche a cui si è fatto riferimento. La definizione di "minori non accompagnati" comunemente utilizzata è quella specificata nell'articolo 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC³: *"i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri"*.

Tuttavia, per l'analisi del contesto nazionale, si è dovuto fare ricorso alla prima definizione ufficiale fornita dal legislatore nel Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri (D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535), secondo cui il "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato" è quel minore non avente cittadinanza italiana o di altro Paese Membro che,

* A cura di Franco Pittau, Antonio Ricci, Laura Ildiko Timsa (Centro Studi e Ricerche IDOS)

non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano, siano essi tutori ufficialmente riconosciuti o parenti entro il terzo grado.

La definizione lascia implicitamente intuire, da una parte, le difficoltà di identificazione del minore e, segnatamente, della condizione di "non accompagnamento" o, anche, di minore età; dall'altra, l'urgenza della tutela per una categoria in condizione di estrema vulnerabilità, come si evince anche dai dati raccolti dal Comitato per i Minori Stranieri, l'organismo interministeriale che svolge diverse funzioni: la vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori; la cooperazione con le amministrazioni interessate; l'accertamento dello *status* del minore non accompagnato; l'adozione del provvedimento di rimpatrio assistito; e, infine, il censimento dei minori presenti non accompagnati.

La complessità d'azione incontrata dalle istituzioni nazionali coinvolte viene ulteriormente confermata dalla diffusa quanto dispersa normativa che riguarda la tutela dei minori stranieri, e nel caso specifico l'accoglienza, il rimpatrio o l'integrazione dei minori non accompagnati, a causa della duplice valenza che caratterizza la disciplina della tutela del minore e la regolamentazione amministrativa dell'ingresso e del soggiorno del cittadino straniero non comunitario.

Nel contesto italiano è considerata condizione a se stante quella del "minore non accompagnato richiedente asilo", la cui competenza viene stralciata da quella del Comitato per i Minori Stranieri per essere assegnata alla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo e tramite di essa alle Commissioni Territoriali. Proprio nel decreto legislativo n. 85 del 7 aprile 2003, emanato per l'attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario, si rintraccia una nuova definizione nazionale, secondo cui i "minori non accompagnati" sono *"i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio nazionale senza essere accompagnati da una persona adulta, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono stati abbandonati, una volta entrati nel territorio nazionale"*.

Va, inoltre, opportunamente sottolineato che questa definizione, come le altre definizioni adottate a livello comunitario, esclude espressamente dal suo ambito di riferimento tutti quei minori stranieri che, pur essendo non accompagnati, sono in realtà cittadini di un paese comunitario. Questo non toglie che per completare il quadro di analisi a livello nazionale si sia ritenuto opportuno apportare specifici riferimenti al caso dei minori non accompagnati comunitari, in particolare romeni, che fino al 31 dicembre 2006 hanno rappresentato di gran lunga il primo gruppo presente in Italia e per i quali, come vedremo, il Ministero dell'Interno sta

dimostrando una particolare cura attraverso l'istituzione, l'8 ottobre 2007, di un Organismo centrale di raccordo per la loro protezione presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

Per quanto riguarda le altre definizioni terminologiche necessarie allo svolgimento dello studio, si è fatto riferimento al Glossario preparato dall'apposito gruppo di lavoro costituito all'interno della rete EMN e in corso di pubblicazione da parte della Commissione Europea⁴.

Il Punto di contatto italiano ha, quindi, provveduto a raccogliere ed analizzare: tutti i dati statistici di riferimento, le pubblicazioni più recenti e aggiornate (rapporti, monografie, saggi, documenti di ricerca, ecc.), gli editoriali e i commenti sul tema diffusi attraverso siti internet, le notizie e le informazioni tratte dalla rassegna stampa dei principali media italiani.

Documenti di riferimento sono stati il Rapporto governativo sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia adottato dal Comitato interministeriale per i diritti umani sulla base della bozza approvata dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e trasmesso al Comitato ONU sui diritti del fanciullo nel gennaio 2009⁵, nonché il Rapporto indipendente sul monitoraggio dell'applicazione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia curato dal Gruppo di Lavoro CRC composto da 86 soggetti del Terzo Settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza⁶.

Ci si è avvalsi anche degli approfondimenti tecnici offerti dalle audizioni condotte nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati lanciata il 23 ottobre 2008 dalla Commissione parlamentare per l'infanzia⁷.

Di particolare utilità sono risultati, inoltre, i rapporti periodici pubblicati dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)⁸ e dalla sede italiana dell'organizzazione non governativa Save the Children⁹. A livello internazionale, su indicazione della Commissione Europea, si è tenuto conto di alcuni documenti informativi diffusi dal Parlamento Europeo (*"The Detention of Children in Member States' Migration Control and Determination Processes"*¹⁰, *"The conditions in centres for third country nationals (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU Member States"*¹¹) e dello studio pubblicato a settembre 2008 dall'OIM su *"Exchange of information and best practices on first reception, protection and treatment of unaccompanied minors: Manual of Best Practices and Recommendations"*¹².

Sulla base dei singoli studi nazionali sarà, poi, compito della Commissione Europea elaborare una sintesi in grado di delineare uno studio comparativo sulla questione in oggetto a livello UE, che possa andare incontro ai bisogni conoscitivi dei decisori politici, così come della società dei Paesi Membri.

Nello stesso tempo anche l'Agenzia per i Diritti Fondamentali (FRA) ha intrapreso un progetto di studio sui cosiddetti "bambini separati" richiedenti asilo, da completare entro la seconda metà del 2009, anche attraverso il ricorso a metodi innovativi come la partecipazione dei diretti interessati per mezzo di appositi *focus group* o altre metodologie di indagine¹³.

Si noti che, sulla scia dell'UNHCR, la definizione adottata dall'Agenzia per "bambino separato" si riferisce a un bambino al di sotto dei 18 anni di età, che si trovi fuori dal paese d'origine e sia separato da entrambi i genitori o dai precedenti tutori. Questa definizione, pertanto, allarga il campo di riferimento poiché alcuni minori possono essere totalmente soli, mentre altri possono vivere insieme ad adulti membri della famiglia in senso esteso, ma che tuttavia non sono in grado di assumere la responsabilità della loro rappresentanza. Non sono pochi i casi in cui sono proprio questi adulti a rappresentare un rischio per il benessere del minore, ad esempio per abbandono, maltrattamento, traffico a scopo di sfruttamento sessuale, accattonaggio, ecc. Tutti questi bambini sono pertanto minori separati e - secondo l'Agenzia per i Diritti Fondamentali - per loro deve valere il diritto alla protezione nel quadro di un ampio ventaglio di strumenti internazionali e regionali.

2. Motivazioni per tentare l'ingresso in Italia

Se guardiamo ai paesi di origine dei minori stranieri non accompagnati (da qui in poi denominati MSNA), ad un primo sguardo possiamo notare che essi provengono dalla periferia del sistema economico mondiale. L'analisi delle situazioni dei paesi di provenienza e le testimonianze dei ragazzi stessi, raccolte dagli studiosi della materia in anni più o meno recenti, ci fanno pensare che l'emigrazione è percepita come uno dei mezzi più importanti per migliorare il loro futuro e le condizioni socio-economiche delle loro famiglie. Non sarebbe improprio considerare questo fatto come il motivo principale che spinge i MSNA verso l'emigrazione. All'origine dell'esperienza migratoria ci sono tanto i cosiddetti "push-factors" - conflitti, guerre, povertà generalizzata, instabilità sociale, prospettiva negativa del futuro che genera nei confronti dei minori una percezione prematura della loro responsabilità, etc. - quanto i "pull-factors", come l'immagine dell'Italia costruita tramite i "feed-back" positivi delle esperienze migratorie dei parenti/amici e tramite i mass-media, in particolare tramite i canali televisivi diffusi in questi paesi. La molteplicità delle motivazioni migratorie potrebbe richiamare i famosi "tipi ideali" di Max Weber. Precisiamo però che operiamo con questa distinzione a livello esclusivamente teorico. La realtà motivazionale della scelta migratoria deve essere colta nella sua complessità e nella interconnessione delle varie componenti. Anche se

prevalgono alcuni aspetti decisivi, occorre sottolineare l'interdipendenza di fattori multipli, confermata dalle interviste con i minori stessi¹⁴.

Purtroppo non sono molti gli studi che riguardano gli aspetti motivazionali dell'emigrazione dei MSNA. In secondo luogo si rivolgono soprattutto ad alcuni gruppi nazionali come gli albanesi, i marocchini e gli afgani, e questo per ragioni statistiche, e inoltre riguardano soltanto i MSNA "visibili". Eppure, nonostante riflettano opinioni ed atteggiamenti solo dei minori raggiunti nella indagine, le informazioni ottenute sono abbastanza dettagliate e precise per farci comprendere il "perché" del processo migratorio della generalità di questi minori.

Analizzando le biografie dei minori migranti, Monia Giovannetti delinea quattro profili di MSNA in Italia¹⁵, analizzando la tipologia dei principali fattori (*push* e *pull factors*) che ne determinano il percorso migratorio:

1. Minori in fuga da guerre, persecuzioni, conflitti che, forzati da ragioni obiettive a lasciare il paese, senza avere una destinazione chiara, fanno il "percorso a tentoni", come accade nei casi di alcuni ragazzi afgani che prima di scegliere l'Italia si fermano in altri paesi.

2. Minori "mandati", e cioè sollecitati ad emigrare per ragioni economiche, alla ricerca di opportunità lavorative, che scelgono l'Italia grazie alle informazioni ottenute dai familiari e dagli amici che hanno avuto esperienze migratorie positive e dai mass-media, "costruendosi" in questo modo l'immagine di un Paese che offre possibilità socio-economiche migliori. I casi più rappresentativi sono quelli dei minori albanesi che hanno un "ampio bagaglio conoscitivo" e che nutrono grandi aspettative per quanto riguarda l'Italia, nonostante la mancanza di un percorso lavorativo ed abitativo chiaro.

3. Minori attratti da "nuovi modelli e stili di vita", che emigrano per sperimentare un nuovo modo di vita, pubblicizzato dalle immagini televisive che alimentano questo desiderio, in alcuni casi sin dall'infanzia.

4. Minori spinti dalla destrutturazione sociale, che scelgono la via dell'emigrazione come conseguenza della partenza dei membri della famiglia o del gruppo degli amici.

Come si vedrà, la maggioranza dei MSNA proviene da Marocco, Egitto, Albania e altri paesi dell'Est Europa che hanno difficoltà socio-economiche e/o problemi di tipo politico. Come risulta anche dalle interviste realizzate da Melossi e Giovannetti¹⁶, la caduta del regime comunista e tutto ciò che ne è seguito, come nel caso dell'Albania, e i conflitti politici, come nel caso dell'Afganistan, hanno esercitato un impatto negativo sulla popolazione in termini di condizioni economiche precarie, associate ad instabilità sociale e ciò ha generato la fuga dei minori verso l'Italia o altri Stati. Nello stesso tempo la percezione dell'emigrazione come "unica speranza" è continuata a crescere costantemente.

Inoltre, le condizioni socio-economiche della famiglia di origine hanno una

influenza diretta sulla scelta migratoria del minore e generano un fenomeno di “adultizzazione dei minori”, che si manifesta in ruoli sociali non idonei alla loro età e in una responsabilità interiorizzata in modo prematuro. La stessa povertà, associata a *status* socio-educazionali bassi e ad una scarsità di opportunità lavorative, spinge i minori ad emigrare con la speranza di trovare collocazioni migliori, o almeno meglio retribuite.

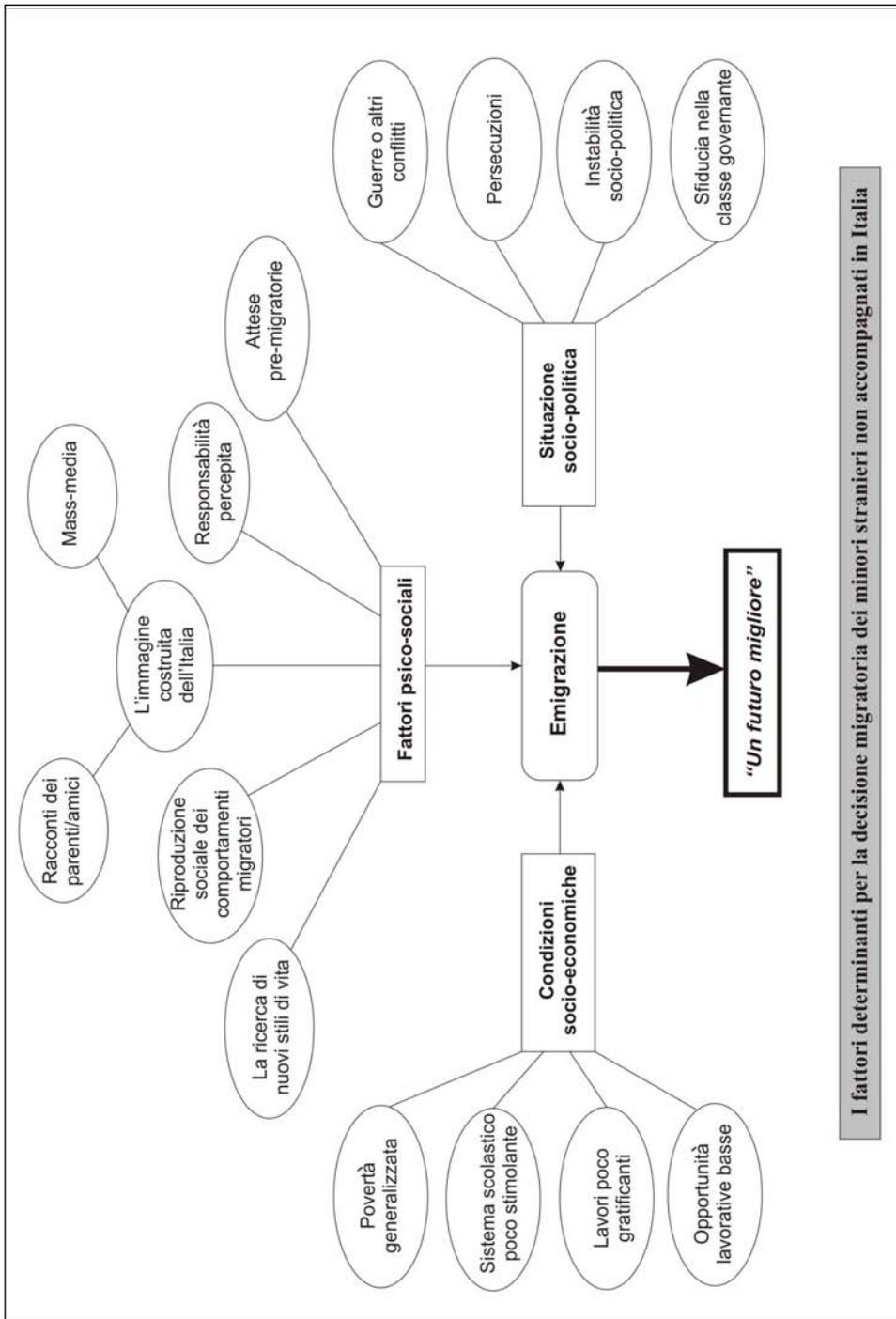
Eppure sarebbe un errore considerare che tutti i MSNA immigrati in Italia abbiano un *background* socio-familiare precario. Infatti, vi sono casi in cui le condizioni delle famiglie di origine sono dignitose¹⁷ e, in questo caso, le spiegazioni si devono cercare altrove. In generale prevalgono però le esperienze in contesti socio-familiari disagiati.

Anche le disfunzionalità del sistema scolastico spiegano, entro certi limiti, la scelta migratoria dei MSNA. Un sistema incapace di facilitare l’inserimento post scolastico nel mercato del lavoro nazionale, non offrendo prospettive di futuro, produce potenziali migranti.

Abbiamo sottolineato finora i motivi principali che spingono i MSNA ad emigrare, ma non spiegato perché emigrano in Italia. Le spiegazioni più pertinenti risiedono nella costruzione di un’immagine dell’Italia quale terra in grado di offrire enormi opportunità e nelle aspettative da essa create, fatto che determina una sottovalutazione dei rischi che implica la scelta migratoria di questi minori. L’immaginario pre-migratorio dei MSNA è costruito attraverso due fonti principali: la famiglia e gli amici che hanno avuto esperienze migratorie positive (o almeno così presentate¹⁸) e i mass-media, soprattutto la TV¹⁹. L’Albania è l’esempio più eloquente per quanto riguarda l’impatto dei canali televisivi sulla costruzione dell’immagine dell’Italia. La percezione sociale aveva infatti elaborato una sorta di visione dualistica: “il vecchio” della società albanese e “il nuovo” della società occidentale²⁰.

Per quanto riguarda i MSNA comunitari, si suppone che, in assenza di indagini rappresentative, i fattori determinanti siano gli stessi, nonostante la diversità del percorso migratorio, della normativa di riferimento e delle aspettative dei MSNA.

In conclusione, a prescindere dal miraggio dell’Occidente, sempre più diffuso, l’Italia è percepita dai minori non accompagnati migranti, soprattutto attraverso il fattore “spazio virtuale”, come l’El Dorado europeo, anche se non sempre le aspettative si rivelano soddisfacenti. Possiamo dire che l’approccio neo-classico sul rapporto “costi-benefici” che caratterizza la decisione migratoria non è applicabile in modo assoluto al caso dei MSNA, tenuto conto dei rischi che vengono affrontati per uno scopo che può essere genericamente chiamato “un futuro migliore”.



FONTE: European Migration Network – National Contact Point for Italy

3. Procedure in materia di ingresso e di controllo alla frontiera

Nei confronti dei minori stranieri valgono tutte le garanzie previste dalla Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge del 27 maggio 1991, n. 176. L'Italia ha anche provveduto a ratificare e rendere esecutiva, con la legge 20 marzo 2003, n. 77, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori di Strasburgo del 25 gennaio 1996. L'organo competente a vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio nazionale, nonché a coordinare le attività delle amministrazioni coinvolte, è il "Comitato per i Minori Stranieri": un organo interministeriale presieduto dal rappresentante del Ministero della Solidarietà Sociale (attualmente incorporato nel Ministero del Lavoro).

Il Comitato per i Minori Stranieri trae origine dal Comitato per la tutela dei minori, istituito nel 1994 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a seguito della modifica delle competenze e della composizione prevista dalla legge n. 40/1998. Il D.P.C.M. n. 535/1999 ne ha quindi emanato il Regolamento limitando la sua composizione a 9 membri rappresentanti il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, l'Associazione Nazionale Comuni di Italia, l'Unione delle Province Italiane, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e un rappresentante delle associazioni. Il Comitato per i Minori Stranieri ha, pertanto, in carico la vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori; la cooperazione con le amministrazioni interessate; l'accertamento dello *status* del minore non accompagnato; l'adozione del provvedimento di rimpatrio assistito; e, infine, il censimento dei minori presenti non accompagnati. A questo fine, a partire dal 2000, è stata istituita presso il Comitato una apposita banca dati dei minori non accompagnati segnalati allo stesso Comitato.

Per quanto concerne le condizioni di ammissione dei minori stranieri bisogna distinguere fra minori accompagnati e non accompagnati. Nel primo caso si tratta di minori affidati a parenti entro il terzo grado (regolarmente soggiornanti), attraverso un provvedimento formale. Nel secondo caso si tratta di minori che si trovano in Italia senza i genitori o altre persone adulte legalmente responsabili della loro rappresentanza o assistenza.

A tutti i minori stranieri presenti in Italia sono riconosciuti il diritto all'istruzione, il diritto all'assistenza sanitaria e a tutte le tutele applicate ai minori italiani in materia di lavoro (fra cui l'ammissione al lavoro solo dopo il compimento del sedicesimo anno di età e dopo aver adempiuto gli obblighi scolastici). Inoltre, ai

minori stranieri non accompagnati vengono concesse anche particolari misure giuridiche, di protezione e assistenza, fra cui l'accoglienza in luogo sicuro, la non espulsione, il diritto ad un permesso di soggiorno per minore età e la possibilità di far ricorso ai casi di tutela e affidamento.

Un'analisi particolare merita il caso dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, nei cui confronti vale quanto stabilito dalla direttiva del Ministero dell'Interno del 7 dicembre 2006. Secondo tale direttiva, che peraltro richiama le norme vigenti in materia nell'ordinamento italiano, fra cui la legge 28 febbraio 1990, n. 39, e il D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, i minori stranieri non accompagnati hanno «il diritto di ricevere tutte le informazioni pertinenti circa la facoltà di richiedere asilo e delle conseguenze che vi sono connesse a norma della vigente legislazione, oltre al diritto di esprimere al riguardo la propria opinione». Viene fornita, a tal fine, l'assistenza di un mediatore culturale o di un interprete.

In caso di presentazione di domanda di protezione internazionale da parte di un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve innanzitutto sospende temporaneamente il procedimento di competenza del Comitato. La richiesta d'asilo da parte del minore non accompagnato viene, quindi, portata a conoscenza del Tribunale per i Minorenni territorialmente competente, per poi essere confermata da un tutore nominato dal Giudice Tutelare che presterà la sua assistenza in ogni fase della procedura per l'esame della domanda (D. Lgs. n. 25/2008). Contemporaneamente si provvede alla segnalazione del minore al Comitato per i Minori Stranieri, che diventerebbe competente nel caso non venga accolta la richiesta di asilo.

Nell'attesa, fermo restando il divieto di trattenimento e non potendo esso ancora usufruire di assistenza e della protezione garantiti dai servizi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), il minore viene ospitato ed assistito dai servizi sociali del Comune in cui si trova al momento della segnalazione (anche attraverso l'impiego, in regime di convenzione, di strutture appartenenti e/o gestite dal cosiddetto "terzo settore"). Gli stessi Comuni, peraltro, hanno il dovere di segnalare immediatamente il minore al Servizio centrale dello SPRAR, al fine di poter attingere alle tutele previste dal medesimo Sistema e finanziate dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.

La procedura della presentazione della domanda di asilo, riguardante i MSNA presenti in frontiera o sul territorio nazionale, viene gestita dagli Uffici di Polizia di Frontiera, dagli Uffici Interforze dei Centri di accoglienza e dalle Questure, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e gli altri organismi che operano nel campo della protezione dei richiedenti asilo.

Ricevuta infine la domanda di asilo, previa la conferma da parte del tutore, la Questura rilascia al minore la documentazione attestante la qualifica di richiedente asilo, che può finalmente accedere a pieno titolo ai provvedimenti di accoglienza previsti dallo SPRAR. In caso di impossibilità a procedere all'immediato inseri-

mento del minore in una delle strutture dello SPRAR, l'accoglienza e l'assistenza devono essere assicurate dal Comune dove si trova.

Il minore non accompagnato è assistito dal tutore durante il colloquio di audizione di fronte alla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo ed è adeguatamente informato sul significato e sulle eventuali conseguenze del colloquio personale. In caso di mancata conferma della domanda o di diniego del riconoscimento dello *status* di protezione internazionale, il minore non accompagnato rientra sotto le competenze del Comitato per i Minori Stranieri.

La questione dei MSNA richiedenti asilo risulta particolarmente delicata anche alla luce dell'elevato numero di minori sbarcati nelle regioni meridionali e in particolare in Sicilia, come ha recentemente sottolineato il Ministro dell'Interno on. Roberto Maroni²¹ in una audizione alla Commissione bicamerale sull'infanzia. I minori approdati in Italia nel 2008 sono stati complessivamente 2.751, di cui 2.124 non accompagnati. Le principali aree di provenienza sono Egitto, Eritrea, Nigeria, Somalia, Tunisia e Ghana. La maggiore criticità si è registrata nell'isola siciliana di Lampedusa dove nel corso dell'anno sono sbarcati 2.327 minori, di cui 1.948 non accompagnati. Il *trend* è in aumento se si considera che nell'anno 2007 erano sbarcati complessivamente 2.180 minori, di cui 1.700 non accompagnati. Di questi, come vedremo, solo alcune centinaia hanno proceduto a presentare richiesta di asilo.

Nel corso del 2008 altri valichi di frontiera significativamente interessati - rileva il Servizio di Polizia delle Frontiere e degli Stranieri del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - sono stati i porti dell'Adriatico di Ancona, Venezia, Bari e Brindisi e gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa²².

Sono numerosi anche i MSNA che, non intercettati alla frontiera in fase di ingresso, vengono poi rintracciati sul territorio. Questo avviene soprattutto in strada, ma anche per presentazione spontanea ai servizi pubblici, alle questure o alle associazioni, così come a seguito di operazioni di contrasto alla criminalità che vedono per oggetto lo smantellamento di reti dedite alla tratta e allo sfruttamento dei minori. Fa parte di questi MSNA intercettati sul territorio anche quel numero cospicuo che si è allontanato dalle strutture di pronta accoglienza già nella fase di identificazione.

In relazione al principio normativo della non espellibilità del minore non accompagnato di cui si fa carico, se non per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (in tal caso è competenza del Tribunale per i Minorenni predisporre il provvedimento di espulsione), il Comitato per i Minori Stranieri stabilisce che "l'accoglienza non dovrà limitarsi al mero mantenimento o alla sola ospitalità" ma dovrà comprendere "le cure necessarie, l'istruzione, la formazione, lo sport", in vista tuttavia del rimpatrio assistito (Linee Guida, 2001²³).

Il divieto di espulsione, sancito dall'art. 19 comma 2 del Testo Unico n.

286/1998, è preceduto nel comma 1 del medesimo articolo dal divieto di respingimento verso un paese dove l'interessato corre il rischio di subire una persecuzione.

Le procedure seguite per i minori non accompagnati che non provvedano a presentare una richiesta di asilo sono pertanto le seguenti: al momento della segnalazione sul territorio si procede al rilascio di un permesso di soggiorno per minore età (D.P.R. n. 394/1999, art. 28) di durata temporanea per permettere l'espletamento delle indagini familiari e l'organizzazione del rimpatrio assistito.

Il permesso di soggiorno per minore età deve essere rilasciato qualora non sussistano le condizioni per il rilascio di altro tipo di permesso, come per esempio affidamento, motivi familiari, o altro (Circolare del Ministero dell'Interno del 23 Dicembre 1999).

Nel caso in cui venga rintracciato un familiare adulto regolarmente soggiornante in Italia, l'autorità giudiziaria competente provvede ad affidargli il minore non accompagnato; in caso contrario, si procede ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2 della legge n. 184/1983 (affidamento familiare o a una comunità di un minore privo di ambiente familiare idoneo).

Il Comitato per i minori stipula inoltre convenzioni con organismi o associazioni umanitarie a carattere nazionale (come il Vis, l'AIBI, ecc) o internazionale (come il Servizio Sociale Internazionale, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni o la Croce Rossa Italiana), per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare anche nel paese di origine i familiari dei minori non accompagnati, svolti nel superiore interesse del minore e con l'obbligo della assoluta riservatezza, in modo da tutelare la sicurezza del richiedente protezione internazionale (D. Lgs. n. 140/05).

Laddove sia possibile, nell'interesse del minore e al fine di garantire il diritto all'unità familiare, si procede pertanto a ricongiungere il minore alla propria famiglia attraverso appositi progetti di rimpatrio assistito, che prevedano l'accompagnamento nel paese di origine, il riaffido alla famiglia e il progressivo reinserimento (scolastico, lavorativo, ecc). In questo caso il Comitato per i Minori Stranieri, concluse positivamente le indagini familiari ed elaborato un progetto di reinserimento, provvede ad informare il Tribunale per i Minorenni che pertanto rilascia il nulla osta al rimpatrio, a meno che non sussistano procedimenti giurisdizionali a carico del minore o inderogabili esigenze processuali. Il rimpatrio viene poi eseguito dalla Polizia (nel caso dei rimpatri coattivi), dai servizi sociali e/o dall'organizzazione che ha svolto le indagini nel paese di origine.

Laddove non sussistano le condizioni necessarie ed indispensabili per procedere in tal senso, il Comitato dispone il non luogo a provvedere al rimpatrio e segnala la situazione ai servizi sociali e al Giudice Tutelare o al Tribunale per i Minorenni perché provvedano all'affidamento del minore ai sensi della legge n.183/1984 e

venga avviato un progetto di integrazione sociale e civile della durata di almeno due anni.

I criteri per cui il Comitato decide pro o contro il rimpatrio del minore non accompagnato non sono rigidamente stabiliti dalla legge, per cui è importante in tal senso che il Comitato possa disporre del maggior numero possibile di informazioni che consentano di valutare i rischi, le opportunità e la volontà del minore.

Il minore, o l'adulto che si fa carico della sua tutela, può presentare ricorso alla Magistratura (Tribunale ordinario o Tar) per impugnare il nulla osta al rimpatrio. Similmente il MSNA richiedente asilo può presentare ricorso presso il tribunale ordinario contro il diniego del riconoscimento dello *status* da parte dell'apposita Commissione.

Altro momento molto delicato si profila al compimento del 18° anno di età, quando a determinate condizioni l'ex minore può richiedere il permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro, grazie all'art. 25 della legge n. 189/2002 poiché il T.U. del 1998 non prevedeva questa possibilità per i minori sottoposti a tutela. Nel caso in cui il MSNA sia in possesso di un permesso di soggiorno per affidamento (a causa del non luogo a provvedere al rimpatrio e dell'affidamento disposto dal Tribunale per i Minorenni o dai servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice Tutelare), non solo può entrare subito nel mercato del lavoro nel rispetto delle norme che tutelano il lavoro minorile, ma è anche prevista la conversione in permesso per studio o lavoro al compimento del 18° anno di età (Circolare del Ministero dell'Interno del 9 aprile 2001).

Nel caso specifico che l'affidatario sia un cittadino straniero non comunitario regolarmente soggiornante, il minore convivente viene iscritto nel permesso di soggiorno dell'affidatario fino al compimento dei 14 anni, per poi ricevere un permesso di soggiorno per motivi familiari. Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente di lavorare e prevede la conversione in permesso di soggiorno per studio o lavoro al compimento dei 18 anni di età.

Le norme riguardanti i minori affidati ai sensi della legge n. 184 del 1983 (iscrizione nel permesso di soggiorno dell'affidatario e dopo il compimento dei 14 anni rilascio del permesso per motivi familiari) dovrebbero essere applicate anche a:

- i minori sottoposti a tutela e che convivono con il tutore che, se straniero, deve essere regolarmente soggiornante ai sensi del T.U. n. 286/98, art. 29, comma 2; T.U. n. 286/98, art. 31, comma 1;

- i minori affidati di fatto (cioè senza alcun provvedimento adottato ai sensi della legge n. 184/83) a un parente entro il quarto grado regolarmente soggiornante e che convivono con il parente (legge n. 184/83, art. 9, comma 4; T.U. n. 286/98, art. 29 comma 2, T.U. n. 286/98, art. 31, comma 1).

Benché molte Questure non rilascino un permesso per motivi familiari ma solo un permesso per minore età ai minori che si trovano in queste condizioni, è

comunque possibile presentare ricorso alla Magistratura al fine di ottenere il permesso per motivi familiari.

La Circolare del Ministero dell'Interno del 28 marzo 2008, equiparando la tutela e l'affidamento quali requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni, ha posto fine a quella interpretazione restrittiva della normativa, in base alla quale la conversione del permesso di soggiorno per minore età in un altro tipo di permesso di soggiorno al compimento del 18° anno di età sarebbe prevista solo per quei minori che dimostrino di trovarsi in Italia da almeno 3 anni e di essere inseriti in un programma di integrazione da almeno 2 anni (previsione che precludeva di fatto la maggior parte degli *over 15* dall'accesso a questa possibilità). Il legislatore è tornato sulla questione con le modifiche normative introdotte dalla legge n. 94/2009 conosciuta anche con il nome di "Pacchetto Sicurezza", a seguito della quale il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età è reso possibile solo a condizione che sussistano contemporaneamente – e non più alternativamente i requisiti previsti dalla legge n. 189/2002.

La nuova normativa prevede pertanto che il permesso di soggiorno per minore età rilasciato ai MSNA potrà essere convertito al compimento della maggiore età solo se sussistono contemporaneamente: un provvedimento di tutela o affidamento, l'ingresso in Italia da almeno 3 anni e la partecipazione a progetti di integrazione per almeno 2 anni.

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati – e le relative spese - rientra nella responsabilità dei Comuni che, a partire dal 1990, hanno acquisito autonomia statutaria (legge n. 142/1990). In questo senso il Ministero dell'Interno si limita a gestire la prima accoglienza fino alla nomina del tutore, mentre i fondi da assegnare per i progetti di accoglienza dei minori vengono stanziati dalle Regioni sulla base delle presenze (ma non degli arrivi). Per quanto riguarda la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali è la legge n. 328/2002 a stabilire che siano i Comuni a programmare e realizzare i servizi in accordo con diversi enti interessati. Questo aspetto potrebbe rappresentare un argomento che può contribuire a spiegare le difficoltà talvolta riscontrate nell'applicazione pratica della normativa sul territorio italiano, proprio per assenza di una disponibilità finanziaria adeguata ai bisogni.

Per quanto riguarda le presenze di MSNA segnalate nell'apposita bancadati del Comitato per i Minori Stranieri a partire dal 2000, nel corso degli anni successivi si sono stabilizzate tra le 7.000 e le 8.000 unità, per lo più in provenienza da Albania, Egitto e Marocco. Fino al 2006, cioè fino a prima dell'ingresso nell'UE, la Romania è risultata di gran lunga il primo paese con circa un terzo del totale.

La bancadati del Comitato per i Minori Stranieri è un database dinamico, che è aggiornato quotidianamente sulla base delle nuove segnalazioni inserite, dei minori divenuti nel frattempo maggiorenni, dei minori rimpatriati, deceduti o che han-

no presentato richiesta di protezione internazionale. Con cadenza periodica i dati raccolti vengono poi messi a pubblica disposizione.

Alla fine del 2007 i MSNA segnalati nella bancadati del Comitato erano 7.548. Di questi 4.579 sono stati cancellati nel corso del 2008 perché rimpatriati, affidati o divenuti maggiorenni. Nello stesso lasso di tempo si sono avute 8.944 nuove segnalazioni, di cui però il 46% è fuoriuscito dal database per i citati motivi nel corso dell'anno.

ITALIA. MSNA segnalati al Comitato per i Minori Stranieri (2000-2008)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Totale | 8.307 | 8.146 | 7.040 | 8.194 | 8.100 | 7.583 | 6.453 | 7.548 | 7.797 |
| Identificati | - | - | 1.157 | 881 | 2.151 | 2.034 | 2.180 | 1.917 | 1.797 |
| % identific. su tot. | - | - | 16,4 | 10,7 | 26,6 | 26,8 | 33,8 | 25,4 | 23,0 |
| Non identificati | - | - | 5.883 | 7.313 | 5.949 | 5.549 | 4.273 | 5.631 | 6.000 |
| % non identific. su tot. | - | - | 83,6 | 89,2 | 73,4 | 73,2 | 66,2 | 74,6 | 77,0 |

FONTE: Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Nel corso del 2008 il totale di questi minori è stato pertanto di 7.797, di cui 4.828 segnalati nel corso del 2008 e 2.969 segnalati negli anni precedenti. La maggioranza proviene da Marocco (15,3%), Egitto (13,7%), Albania (12,5%), Palestina, (9,5%) ed Afganistan (8,5%) seguiti da Eritrea (5,0%), Nigeria (4,1%), Somalia (3,9%), Serbia (3,8%), Iraq (3,7%). Essi hanno un'età compresa tra i 16 e i 17 anni (76,8%)²⁴.

Tale dato va considerato comunque non esaustivo e pertanto sottostimato rispetto alla reale consistenza del fenomeno, in quanto da una parte non sono compresi i MSNA richiedenti asilo, vittime di tratta e cittadini comunitari, dall'altra non tiene conto di tutti quei MSNA che non sono mai entrati in contatto con il sistema nazionale di accoglienza.

Inoltre, si deve anche tenere presente che i dati del 2008 escludono dal computo i minori provenienti da un importante paese di origine, la Romania, che fino a poco prima rappresentavano la maggioranza dei MSNA (circa un terzo a partire dal 2004)²⁵.

Alla fine del terzo trimestre del 2009 la bancadati del Comitato per i Minori Stranieri registra 6.587 MSNA, di cui il 77% non identificato.

Dal 2002 il Comitato per i Minori Stranieri distingue tra minori identificati di competenza del Comitato e minori segnalati e non identificati perché al di fuori della competenza o allontanatisi prima che fosse possibile provvedere all'identificazione. La percentuale di identificati è variata nel corso degli anni, senza mai superare un terzo del totale e rimanendo costante intorno alle 2.000 unità per quanto riguarda i valori assoluti.

ITALIA. MSNA segnalati al Comitato per i Minori Stranieri: paesi di origine (2000-2008)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Albania | 69,2% | 54,2% | 23,5% | 27,0% | 17,9% | 14,0% | 17,4% | 17,2% | 12,5% |
| Romania | 5,0% | 7,9% | 17,3% | 25,6% | 38,9% | 34,5% | 33,5% | - | - |
| Marocco | 7,7% | 14,8% | 21,7% | 24,8% | 20,7% | 18,6% | 21,7% | 19,8% | 15,3% |
| Altri | 18,2% | 23,1% | 37,6% | 22,6% | 22,6% | 32,9% | 27,4% | 63,0% | 72,2% |
| Totale | 8.307 | 8.146 | 7.040 | 8.194 | 8.100 | 7.583 | 6.453 | 7.548 | 7.797 |

Fonte: Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Nel 2008, pertanto, in Italia sono stati ben 6.000 i minori stranieri seguiti dai servizi sociali che non si è riusciti ad identificare, e per i quali non sono state possibili indagini familiari nel paese di origine, mentre solo 1.797 sono stati identificati.

ITALIA. MSNA segnalati al Comitato per i Minori Stranieri: età e genere (2001-2008)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0-6 anni | 3,6% | 1,9% | 2,2% | 4,8% | 1,7% | 1,5% | 0,8% | 1,0% |
| 7-14 anni | 15,2% | 22,2% | 14,5% | 16,0% | 15,7% | 16,2% | 11,3% | 10,8% |
| 15 anni | 11,9% | 21,2% | 1,2% | 13,1% | 12,8% | 13,0% | 12,3% | 11,4% |
| 16 anni | 23,0% | 35,4% | 24,5% | 24,9% | 23,3% | 25,9% | 25,5% | 26,2% |
| 17 anni | 46,3% | 19,5% | 46,6% | 41,1% | 46,5% | 43,4% | 50,1% | 50,6% |
| Totale | 8.146 | 7.040 | 8.194 | 8.100 | 7.583 | 6.453 | 7.548 | 7.797 |
| Di cui M | 86,4 | 83,1 | 81,6 | 72,2% | 81,5% | 81,8% | 91,9% | 90,5% |

Fonte: Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Per quanto riguarda la composizione di genere, si assiste ad una progressiva predominanza maschile, la cui percentuale è passata da circa il 70% del 2004 a oltre il 90% del 2008. Anche l'andamento delle classi di età dimostra linee di tendenza molto definite: tra il 2004 e il 2008 si è avuto il dimezzamento dell'incidenza dei minori infra-quattordicenni, passati dal 20,8% all'11,8%, mentre i minori alla soglia della maggiore età, i diciassettenni, sono aumentati di circa dieci punti percentuali fino a rappresentare la metà dei MSNA.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, nel 2007 si è assistito all'*exploit* della Sicilia, dove i MSNA segnalati sono passati da un anno all'altro dal 2,4% al 34,4% del totale nazionale. A compensazione di questo fenomeno si è registrata una generale diminuzione dell'incidenza delle segnalazioni di MSNA in importanti regioni come Lombardia, Lazio e Campania.

La capacità di identificazione conosce una significativa differenziazione territoriale: come in precedenza riferito, in media un MSNA ogni quattro segnalati presso il Comitato per i Minori Stranieri viene identificato, cioè preso in carico dal

Comitato che dovrà pronunciarsi sul rimpatrio assistito o sul non luogo a provvedere. Vi sono regioni che registrano un tasso di identificazione relativamente elevato, cioè superiore al 50%: è questo il caso per esempio di Trentino Alto Adige (69,0%), Piemonte (55,3%) e Toscana (52,3%). Il coefficiente di identificazione risulta invece estremamente basso, se non quasi nullo, nelle regioni meridionali soggette agli sbarchi estivi: si va dallo 0,6% delle regioni insulari (Sicilia e Sardegna) al 14,1% delle restanti regioni meridionali.

Per quanto riguarda, infine, i MSNA richiedenti asilo che hanno presentato richiesta nel corso del 2008 il numero complessivo ha raggiunto i 573 minori, di cui 520 maschi. La classe di età riù rappresentata è quella dai 16 anni in su, pari all'81,7% seguita da infraquattordicenni al 10,5% e dalla restante classe mediana al 7,9%. Va notato che nel caso delle bambine l'incidenza delle infraquattordicenni sale ad un terzo del totale (32,1%) e i principali paesi di cittadinanza sono Nigeria, Somalia ed Eritrea, che insieme totalizzano i tre quarti del totale di genere.

Per quanto riguarda i paesi di cittadinanza, il primato spetta di gran lunga all'Afghanistan con oltre un terzo dei MSNA richiedenti asilo, seguito da alcuni paesi del Corno d'Africa (Somalia, Eritrea) e dell'Africa Subsahariana (Nigeria, Ghana, Costa d'Avorio, Burkina Faso).

ITALIA. Minori Stranieri Non Accompagnati richiedenti asilo per età, genere e cittadinanza (2008)

| | <i>M</i> | | | | <i>F</i> | | | | <i>MF</i> | | | |
|---------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| | <i>0-13</i> | <i>14-15</i> | <i>16-17</i> | <i>Tot.</i> | <i>0-13</i> | <i>14-15</i> | <i>16-17</i> | <i>Tot.</i> | <i>0-13</i> | <i>14-15</i> | <i>16-17</i> | <i>Tot.</i> |
| Afghanistan | 5 | 17 | 178 | 200 | - | - | - | - | 5 | 17 | 178 | 200 |
| Somalia | 4 | 9 | 40 | 53 | 6 | 6 | 4 | 16 | 10 | 14 | 44 | 69 |
| Nigeria | 8 | 1 | 39 | 48 | 4 | - | 14 | 18 | 12 | 1 | 53 | 66 |
| Eritrea | 2 | 4 | 37 | 43 | - | - | 6 | 6 | 2 | 4 | 43 | 49 |
| Ghana | 2 | 3 | 30 | 35 | 1 | - | - | 1 | 3 | 3 | 30 | 36 |
| Costa d'A | 3 | 1 | 15 | 19 | - | - | 1 | 1 | 3 | 1 | 16 | 20 |
| Algeria | 1 | - | 14 | 15 | - | - | - | - | 1 | - | 14 | 15 |
| Burkina F. | 2 | - | 8 | 10 | - | - | - | - | 2 | - | 8 | 10 |
| Bangladesh | 4 | 0 | 6 | 10 | - | - | - | - | 4 | 0 | 6 | 10 |
| Sudan | 1 | - | 8 | 9 | - | - | - | - | 1 | - | 8 | 9 |
| Altri Paesi | 10 | 3 | 65 | 78 | 6 | 1 | 4 | 11 | 16 | 4 | 69 | 89 |
| Totale | 43 | 38 | 439 | 520 | 17 | 7 | 29 | 53 | 60 | 45 | 468 | 573 |

Fonte: Commissione Nazionale Diritto d'Asilo

Nel corso del 2008 le Commissioni Territoriali hanno riconosciuto lo status di rifugiato nel 29,6% dei casi, la protezione sussidiaria nel 31,3% e i motivi umanitari nel 18,6%. Circa un quinto dei MSNA richiedenti asilo ha ricevuto pertanto un diniego e la sua situazione è tornata di competenza esclusiva del Comitato per i Minori Stranieri.

ITALIA. MSNA segnalati e identificati presso il Comitato per i Minori Stranieri per paesi di cittadinanza (2008)

| <i>Cittadinanza</i> | Minori identificati | | Minori non identificati | | Totale | |
|---------------------|----------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|---------------|--------------|
| | <i>v.a.</i> | <i>%</i> | <i>v.a.</i> | <i>%</i> | <i>v.a.</i> | <i>%</i> |
| Marocco | 426 | 5,5 | 766 | 9,8 | 1.192 | 15,3 |
| Egitto | 294 | 3,8 | 778 | 10,0 | 1.072 | 13,7 |
| Albania | 597 | 7,7 | 377 | 4,8 | 974 | 12,5 |
| Palestina | - | 0,0 | 738 | 9,5 | 738 | 9,5 |
| Afghanistan | 2 | 0,0 | 659 | 8,5 | 661 | 8,5 |
| Eritrea | 2 | 0,0 | 387 | 5,0 | 389 | 5,0 |
| Nigeria | 11 | 0,1 | 312 | 4,0 | 323 | 4,1 |
| Somalia | 2 | 0,0 | 302 | 3,9 | 304 | 3,9 |
| Rep. Serba | 223 | 2,9 | 70 | 0,9 | 293 | 3,8 |
| Iraq | 2 | 0,0 | 285 | 3,7 | 287 | 3,7 |
| Totale | 1.797 | 23,0 | 6.000 | 77,0 | 7.797 | 100,0 |

FONTE: Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

ITALIA. MSNA segnalati e identificati presso il Comitato per i Minori Stranieri (2008)

| <i>Regioni</i> | <i>Segnalati</i> | <i>Non identif.</i> | <i>%</i> | <i>Regioni</i> | <i>Segnalati</i> | <i>Non identif.</i> | <i>%</i> |
|-------------------|------------------|---------------------|-------------|----------------|------------------|---------------------|-------------|
| | <i>(A)</i> | <i>(B)</i> | <i>B/A</i> | | <i>(A)</i> | <i>(B)</i> | <i>B/A</i> |
| Piemonte | 530 | 237 | 44,7 | Lazio | 376 | 292 | 77,7 |
| Valle d'Aosta | 14 | 6 | 42,9 | <i>Centro</i> | <i>1.048</i> | <i>741</i> | <i>70,7</i> |
| Liguria | 58 | 45 | 77,6 | Abruzzo | 28 | 22 | 78,6 |
| Lombardia | 986 | 494 | 50,1 | Molise | 3 | 2 | 66,7 |
| <i>Nord Ovest</i> | <i>1.588</i> | <i>782</i> | <i>49,2</i> | Campania | 56 | 45 | 80,4 |
| Trentino-AA | 168 | 52 | 31,0 | Puglia | 306 | 257 | 84,0 |
| Veneto | 318 | 169 | 53,1 | Basilicata | 6 | 6 | 100,0 |
| Friuli-VG | 340 | 227 | 66,8 | Calabria | 104 | 100 | 96,2 |
| Emilia-Rom. | 568 | 354 | 62,3 | <i>Sud</i> | <i>503</i> | <i>432</i> | <i>85,9</i> |
| <i>Nord Est</i> | <i>1.394</i> | <i>802</i> | <i>57,5</i> | Sicilia | 3.226 | 3.205 | 99,3 |
| Toscana | 331 | 158 | 47,7 | Sardegna | 38 | 38 | 100,0 |
| Umbria | 12 | 10 | 83,3 | <i>Isole</i> | <i>3.264</i> | <i>3.243</i> | <i>99,4</i> |
| Marche | 329 | 281 | 85,4 | Totale | 7.797 | 6.000 | 77,0 |

FONTE: Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

ITALIA. MSNA segnalati al Comitato per i Minori Stranieri per regione (2000-2007)

| <i>Regioni</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 735 | 766 | 822 | 913 | 480 | 638 | 685 | 619 | 530 |
| Valle d'Aosta | 15 | 20 | 20 | 28 | 2 | 7 | 24 | 18 | 14 |
| Liguria | 137 | 149 | 192 | 226 | 197 | 190 | 181 | 91 | 58 |
| Lombardia | 1.132 | 1.263 | 1.557 | 1.768 | 2.092 | 1.479 | 1.533 | 1.077 | 986 |
| <i>Nord Ovest</i> | <i>2.019</i> | <i>2.198</i> | <i>2.591</i> | <i>2.935</i> | <i>2.771</i> | <i>2.314</i> | <i>2.423</i> | <i>1.805</i> | <i>1.588</i> |
| Trentino-A A | 372 | 349 | 160 | 188 | 207 | 157 | 151 | 165 | 168 |
| Veneto | 383 | 339 | 205 | 275 | 368 | 305 | 329 | 355 | 318 |
| Friuli V. G. | 360 | 416 | 435 | 573 | 726 | 661 | 524 | 334 | 340 |
| Emilia R. | 628 | 782 | 682 | 790 | 826 | 578 | 677 | 643 | 568 |
| <i>Nord Est</i> | <i>1.743</i> | <i>1.886</i> | <i>1.482</i> | <i>1.826</i> | <i>2.127</i> | <i>1.701</i> | <i>1.681</i> | <i>1.497</i> | <i>1.394</i> |
| <i>Nord</i> | <i>3.762</i> | <i>4.084</i> | <i>4.073</i> | <i>4.761</i> | <i>4.898</i> | <i>4.015</i> | <i>4.104</i> | <i>3.302</i> | <i>2.982</i> |
| Toscana | 993 | 831 | 577 | 725 | 569 | 410 | 387 | 368 | 331 |
| Umbria | 69 | 72 | 65 | 85 | 48 | 29 | 30 | 21 | 12 |
| Marche | 148 | 191 | 250 | 307 | 262 | 192 | 250 | 299 | 329 |
| Lazio | 864 | 1.059 | 991 | 1.242 | 1.209 | 1.292 | 908 | 371 | 376 |
| <i>Centro</i> | <i>2.074</i> | <i>2.153</i> | <i>1.883</i> | <i>2.359</i> | <i>2.088</i> | <i>1.923</i> | <i>1.575</i> | <i>1.059</i> | <i>1.048</i> |
| Abruzzo | 73 | 65 | 14 | 56 | 95 | 78 | 88 | 55 | 28 |
| Molise | 10 | 12 | 11 | 10 | 15 | 13 | 16 | 7 | 3 |
| Campania | 159 | 161 | 134 | 174 | 65 | 117 | 129 | 62 | 56 |
| Puglia | 1.982 | 1.409 | 644 | 634 | 675 | 331 | 282 | 314 | 306 |
| Basilicata | 122 | 75 | 59 | 21 | 22 | 20 | 22 | 8 | 6 |
| Calabria | 36 | 57 | 64 | 64 | 148 | 134 | 72 | 124 | 104 |
| <i>Sud</i> | <i>2.382</i> | <i>1.779</i> | <i>926</i> | <i>959</i> | <i>1.020</i> | <i>693</i> | <i>609</i> | <i>570</i> | <i>503</i> |
| Sicilia | 77 | 77 | 68 | 97 | 92 | 942 | 151 | 2.599 | 3.226 |
| Sardegna | 13 | 53 | 90 | 18 | 2 | 10 | 14 | 18 | 38 |
| <i>Isole</i> | <i>90</i> | <i>130</i> | <i>158</i> | <i>115</i> | <i>94</i> | <i>952</i> | <i>165</i> | <i>2.617</i> | <i>3.264</i> |
| Totale | 8.307 | 8.146 | 7.040 | 8.194 | 8.100 | 7.583 | 6.453 | 7.548 | 7.797 |

FONTE: Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

4. Procedure in materia di accoglienza e misure di integrazione

Prima di mettere in luce le procedure di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, occorre ricordare alcune osservazioni problematiche, fatte ad esempio dall'ong *Save the Children Italia* sulla mancanza dell'accesso effettivo del minore ad adeguate opportunità di accoglienza e sulla non-idoneità delle condizioni dei centri e delle comunità a ciò predisposti, cioè sulla violazione del diritto del minore alla protezione²⁶. Questa particolarità del sistema di accoglienza potrebbe dar ragione dell'elevata incidenza dei minori che si allontanano dai centri di accoglienza.

Nel 2008, il 40,1% del totale dei MSNA accolti nelle strutture di prima accoglienza si è reso irreperibile rispetto al 62,3% del 2006²⁷. In questo senso bisogna sottolineare che, nonostante la normativa invochi permanentemente il superiore interesse del minore, vi sono MSNA che giungono alla maggiore età senza che il Comitato abbia ancora avuto la possibilità di decidere il rimpatrio o meno, situazione che può rendere il minore irregolare.

Le procedure di accoglienza differiscono a seconda della situazione del minore nel momento in cui viene in contatto con i servizi sociali. Comunque, come riferito, a prescindere dalle condizioni in cui si trova, l'espulsione del minore è vietata, salvo i casi in cui egli costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato (T.U. n. 286/1998, art. 19), come pure ne è vietato il trattenimento presso i centri per gli immigrati adulti.

L'accoglienza dei MSNA comprende due fasi: prima o pronta accoglienza e seconda accoglienza, nella quale un ruolo maggiore viene svolto dai servizi sociali.

Nelle strutture di pronta accoglienza, nel 2008 sono stati inseriti 4.176 MSNA, pari al 53,5% sul totale dei MSNA carico segnalati al Comitato per i Minori Stranieri (7.797); di essi la maggioranza è stata di sesso maschile (87,1%), con queste provenienze: Afghanistan (16,9%), Albania (9,8%), Marocco (8,2%) e, a seguire, egiziani, kosovari, nigeriani, bengalesi e tunisini (si noti che nel 2006, prima dell'ingresso nell'UE, la Romania registrava il 42%)²⁸. Questa prima accoglienza è provvisoria, ha una durata massima di novanta giorni e si propone di offrire al minore non accompagnato un ricovero immediato e temporaneo, attraverso misure qualificate, e di proporre un progetto d'intervento, dopo aver segnalato la presenza del minore al Comitato per i Minori Stranieri, alla Questura, al Tribunale per i Minorenni e al Giudice Tutelare.

In questa fase di pronta accoglienza prevalgono le strutture private e le strutture convenzionate (3.779, pari al 90,5% del totale delle strutture di accoglienza nel 2008)²⁹. Si tratta per lo più di strutture che, nell'arco degli ultimi 15 anni, ha conosciuto un progressivo cambiamento dell'utenza da minori essenzialmente italiani a minori stranieri in particolare non accompagnati, grazie anche alla possibilità di avvalersi della figura professionale del mediatore culturale.

Trovano, invece, accoglienza in un alloggio privato i 1.194 MSNA che nel 2008 sono stati destinatari di affidamenti infrafamiliari ed etero familiari. Diversi enti locali, come per esempio ci Comuni di Parma, Modena, Genova e Bologna, stanno sperimentando l'affidamento omoculturale, cioè a famiglie straniere che hanno conosciuto un percorso positivo di integrazione nel nostro Paese disponibili a offrirsi come risorsa preziosa alle famiglie della medesima cultura che stanno attraversando, per motivi diversi, un periodo di difficoltà.

Nella stessa fase in cui i servizi sociali iniziano le procedure di integrazione per il minore, il Comitato per i Minori Stranieri avvia le ricerche dei familiari, tramite

il Servizio Sociale Internazionale, ai fini del rimpatrio, attività a volte lente a seguito delle procedure di identificazione del minore e di accertamento della sua età. L'accertamento dell'età, previo consenso dell'interessato o del suo rappresentante legale, è richiesto solo se sussistono dubbi circa la minore età. Fino a quando l'esito della perizia non è contrario o in caso di esito incerto, si prevale la presunzione della minore età e si applicano le garanzie previste per i minori non accompagnati³⁰. Il rifiuto da parte del minore di sottoporsi alla visita non costituisce impedimento né per l'adozione di una decisione sulla domanda d'asilo né per il suo accoglimento.

Attualmente i metodi impiegati per l'accertamento dell'età dei minori privi di documenti comprendono radiografie (polso, denti) e misure antropometriche rilevate da apposite équipe medico-pediatriche. Le prime sono state fortemente criticate per il possibile impatto sulla salute e anche le seconde sono state ritenute problematiche, anche se non comportano una esposizione alle radiazioni, perché non tengono conto di variazioni legate alla etnia e allo stato di nutrizione³¹.

Nel giugno 2008, tuttavia, è stato istituito un gruppo di lavoro interministeriale presso il Ministero del Lavoro, supportato da esperti di diversa qualificazione scientifica, per effettuare un accurato esame della letteratura scientifica in materia e dei documenti redatti dagli organismi internazionali. A novembre è stato poi definita una bozza di Protocollo sull'accertamento dell'età che prevede un approccio multidimensionale fondato sulla visita pediatrica, l'obbligo di indicare espressamente il margine di errore, il principio della presunzione della minore età, la formazione del personale e l'aggiornamento delle procedure.

Ulteriore questione è quella sollevata nei riguardi del Centro di Lampedusa (CPT dal 1998, Centro Soccorso e Prima Accoglienza dal 2006 e oggi Centro di Identificazione ed Espulsione), dove almeno secondo Save the Children Italia³² il ricorso massiccio alla procedura di accertamento dell'età ha destato preoccupazioni rilevanti per quanto riguarda il rispetto dei diritti dei minori a causa dell'assenza di indicazioni sul margine di errore, dell'attesa dell'esito dell'esame, delle informazioni offerte e della procedura applicata nel caso di eventuale rifiuto al consenso, della mancata consegna della copia del referto, nonché della prolungata permanenza nel centro per mancanza di posti nelle strutture preposte, oltre cioè il massimo stabilito di 48 ore. Dal 2006, tuttavia, è stato attivato con il concorso dei fondi comunitari il "Progetto Praesidium" che ha delegato agli operatori della Croce Rossa Italiana l'esecuzione degli accertamenti e a quelli di Save the Children le attività di monitoraggio.

A seguito della segnalazione al Comitato per i Minori Stranieri, al minore viene rilasciato un permesso di soggiorno per minore età che, pur non avendo sempre consentito nel passato la conversione in un permesso di soggiorno per lavoro o di studio al compimento del diciottesimo anno di età, pone il minore in condizione

regolare. Se si rintracciano i genitori nel paese di origine, si procede sia al rimpatrio assistito allo scopo di riaffidarlo alla sua famiglia³³, sia al provvedimento di non luogo a provvedere il rimpatrio, quando l'interesse superiore del minore lo richiede. In questo secondo caso il minore viene affidato agli eventuali parenti entro il quarto grado, ai servizi sociali, ad una famiglia o ad una comunità, per avviare un progetto di intervento ai fini dell'inserimento socio-educativo del minore.

La fase di seconda accoglienza punta invece all'integrazione dei MSNA attraverso progetti educativi a lungo termine e dura fino al compimento del diciottesimo anno di età del minore. Nel 2008, i MSNA inseriti in seconda accoglienza sono stati 3.841, di cui oltre il 92% maschi, provenienti principalmente da Afghanistan (15,3%), Egitto (11,7%), Albania (10,9%), Marocco (8,4%) e Kosovo (7,9%); quasi la metà di essi è stato accolto in Comuni con oltre 100.000 abitanti (44,8%)³⁴. I tre quarti (76,7%) aveva un'età compresa tra i 16 e i 17 anni e il 23,3% si è reso irreperibile prima di raggiungere la maggiore età.

Questa fase implica un collocamento presso comunità residenziali a lunga permanenza, un progetto per il minore (alfabetizzazione, inserimento scolastico o lavorativo, corsi di formazione, attività socio-educative, ecc.) e la richiesta del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184/83. Il permesso di soggiorno per affidamento può essere convertito in un permesso di soggiorno per lavoro o per studio, al compimento del diciottesimo anno di età soltanto se il minore adempia due condizioni: 1) ingresso in Italia da almeno tre anni e 2) aver seguito un progetto di integrazione sociale e civile di almeno 2 anni, gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale (T.U. n. 286/98 art. 32, legge n. 189/2002 art. 25 comma 1 e 1-bis). Questo provvedimento non è stato, però, fatto valere per i minori che hanno compiuto la maggiore età dopo l'entrata in vigore della legge 189 del 2002. Comunque, la Circolare del Ministero dell'Interno del 28 marzo 2008, equiparando la tutela e l'affidamento quali requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni, ha agevolato la risoluzione della questione. A questo ha fatto seguito la Decisione n. 2941 del 7 aprile 2009 della VI sezione del Consiglio di Stato che, in sede giurisdizionale, ha stabilito che il minore straniero il quale si trova in Italia e vuole convertire il suo permesso di soggiorno in permesso per motivi di lavoro non è sempre obbligato a partecipare ai progetti di integrazione sociale e civile previsti dalla legge sull'immigrazione. Su questo punto è poi tornato il cosiddetto "Pacchetto Sicurezza (legge n. 94/2009) stabilendo la contemporaneità dei requisiti³⁵.

Al minore che, in precedenza, è stato affidato a un cittadino straniero che vive legalmente in Italia, al compimento del quattordicesimo anno di età viene rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 31, comma 2 del T.U. n. 286/98), con la possibilità di convertirlo in un permesso di lavoro o di studio al compimento dell'età legale.

Per quanto riguarda i MSNA vittime di tratta o sfruttamento, la protezione si concretizza nel rilascio di un permesso di soggiorno per protezione sociale a sensi dell'art. 18 della legge sull'immigrazione n. 40 del 1998, senza la necessità di presentare denuncia contro gli sfruttatori. Occorre puntualizzare che questo provvedimento non trova sempre applicazione, salvo i casi in cui il minore denunci lo sfruttatore. Questo tipo di permesso di soggiorno viene rilasciato anche quando il MSNA ha commesso un reato e, dopo aver espiato la pena detentiva, ha partecipato a un programma di assistenza e integrazione sociale. Tra il 2001 e il 2008, come ha riferito il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, i minori identificati come vittime di tratta sono stati complessivamente 1.072, di cui 94 solo nel 2008.

Nel 2008, tra le tipologie di sfruttamento, la più ricorrente è stata lo sfruttamento sessuale (61,8%), seguita da quello lavorativo e dalla micro-criminalità (entrambi all'8,8%) e dall'accattonaggio (5,9%).

Nel corso del 2009, va poi ricordata l'elaborazione di un protocollo sull'identificazione e supporto a minori vittime di tratta nell'ambito di un programma comunitario AGIS gestito da Save the Children Italia con la collaborazione del citato Dipartimento.

La gravità del coinvolgimento dei MSNA nella tratta a fine di sfruttamento è stata testimoniata in sede di Commissione parlamentare per l'infanzia dal prefetto di Agrigento (competente per Lampedusa), che con l'immagine del «cambio d'abito» ha così sintetizzato la situazione: "Posso immaginare che siano state messe da qualcuno sulla barca; posso immaginare che, in qualche modo, abbiano pagato anche il transito nel Canale di Sicilia, ma che tutto sia iniziato nei loro Paesi d'origine e possa essere connesso a soggetti che operano già in Italia. Prima ragazze non ce n'erano; adesso cominciano a comparire. Arrivano, vengono inserite nella comunità e il giorno dopo indossano abiti diversi da quelli forniti dal centro. Hanno il telefonino, e non glielo regaliamo noi; parlano mezz'ora, un'ora al telefonino, poi scompaiono. Tutto questo quadro, soprattutto per questi aspetti che possono alimentare attività criminali e di sfruttamento di minori sul nostro territorio, desta preoccupazione. Ci deve preoccupare il fatto che i minori in questione non chiedano il riconoscimento dello *status* di rifugiato, non chiedano asilo politico; chiedono soltanto di stare in comunità, e poi scompaiono"³⁶.

Per quanto riguarda il diritto alla salute, i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno sono registrati al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e hanno diritto di accedere a tutte le prestazioni assicurate dal sistema sanitario italiano, come qualsiasi cittadino italiano. I minori stranieri senza alcun tipo di permesso di soggiorno non possono iscriversi al SSN e possono beneficiare soltanto di cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o continuative e di programmi di medicina preventiva (art. 35, comma 3 del T.U. n. 286/98).

La legge italiana che regola il diritto del minore straniero all'istruzione

prevede l'obbligo scolastico fino a 16 anni, e permette l'iscrizione a scuola di ogni ordine o grado sia per i titolari di permesso di soggiorno che per i minori privi di permesso di soggiorno. È stato lamentato che di fatto la legge non viene applicata in modo omogeneo e che alcune scuole e centri di istruzione professionale non accettano bambini senza un permesso di soggiorno³⁷.

Nei riguardi della collaborazione dell'ente locale con altri enti, nel 2006, i protocolli di intesa più frequenti sono stati fra i Comuni e i servizi di ordine sociale (le comunità di accoglienza, i servizi sanitari, le Asl), seguiti a distanza da istituzioni e organismi legati all'ordine pubblico e controllo (Questura, Tribunale per i Minorenni, Prefettura, Giudice Tutelare). La valutazione dei Comuni stessi, sulla qualità dei loro rapporti di collaborazione con questi enti, ha raggiunto valori medi, mentre i punteggi più positivi sono stati ottenuti dalle Comunità di accoglienza, dai tutori e dalla scuola³⁸.

Occorre menzionare un problema riguardante la sostenibilità dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza: i fondi allocati in confronto alle spese necessarie agli enti locali. Nel 2008 il Ministero dell'Interno ha rimborsato alle Regioni 5.400.000 euro per l'accoglienza dei MSNA, mentre per i primi due mesi del 2009 le richieste sono state pari a 3 milioni di euro³⁹.

La rete istituzionale è composta sia dagli enti pubblici e privati che dalle organizzazioni e associazioni nazionali ed internazionali impegnate nei problemi dei minori in generale e/o dei minori stranieri non accompagnati in particolare. Oltre che gli enti già menzionati sopra (i Comuni, il Comitato per i Minori Stranieri, il Giudice Tutelare, il Tribunale per i Minorenni, la Questura) è indispensabile il ruolo degli altri enti: i servizi sociali, le ASL, le scuole, le comunità, le ONG.

Per quanto riguarda i MSNA richiedenti asilo va sottolineato che, nonostante il Comitato per i Minori Stranieri escluda i richiedenti asilo dalla categoria MSNA, la definizione del Consiglio di UE del 1997 li include. A partire dal 2007⁴⁰, all'arrivo alla frontiera, il minore, dopo la presa in carico di un Giudice Tutelare, viene subito affidato allo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) e non, come accadeva prima, ad una struttura qualsiasi, in base alla disponibilità sul territorio. La volontà del MSNA di presentare richiesta di asilo è una condizione *sine qua non* per attivare le procedure. Pertanto, la Direttiva congiunta del 2007 insiste sul fatto che il minore debba essere informato su questa possibilità e sui modi di usarla. Ulteriormente sono sottoposti a verifica l'età, l'identità e la nazionalità del minore, si rilascia il permesso di soggiorno temporaneo per richiesta d'asilo, o il cosiddetto permesso di soggiorno Dublino (se ci sono dubbi sulla competenza dell'Italia ad esaminare la domanda) e la Commissione territoriale, dopo aver ricevuto i documenti dalla Questura, stabilisce il termine della audizione. Entro tre giorni dalla audizione la Commissione Territoriale decide se il richiedente asilo possa ricevere lo *status* di protezione internazionale. In caso di mancata conferma del-

la domanda o di diniego di riconoscimento dello *status*, il MSNA rientra sotto le competenze del Comitato per i Minori Stranieri.

Negli ultimi anni il numero totale dei MSNA richiedenti asilo è risultato in crescita continua. Secondo i dati raccolti presso le strutture dello SPRAR nell'espletamento delle attività di accoglienza, da un totale di 31 MSNA richiedenti asilo nel 2006, si è passati a 197 nel 2007⁴¹.

Nel 2008 il numero di MSNA richiedenti asilo accolti all'interno del Sistema SPRAR è raddoppiato salendo a 409, grazie anche ad una offerta più adeguata di servizi, sebbene i posti a disposizione siano ancora inferiori rispetto alle richieste (nello stesso anno i nuovi minori richiedenti asilo sono stati 573) e molti di essi trovino accoglienza in altre strutture territoriali per l'infanzia⁴².

Di questi minori la maggioranza è costituita da maschi (82,3%), prossimi alla maggiore età (l'80% ha 16-17 anni) e provenienti prevalentemente dall'Afganistan (48,8%), Somalia (8,9%), Nigeria (8,8%), Eritrea (6,4%), Costa d'Avorio (3,4%), Ghana (2,0%), Turchia (1,9%), Togo (1,6%) e Iraq (1,4%)⁴³.

5. Prassi in materia di ritorno

Come abbiamo accennato in precedenza, le soluzioni per i minori stranieri non accompagnati in Italia sono due: o si tende verso il rimpatrio assistito (art. 7, comma 1 del D.P.C.M. n. 535/1999) o si tende verso la permanenza, ma questo implica misure speciali di integrazione, e in entrambi i casi le modalità di esecuzione possono evidenziare aspetti problematici. La migliore soluzione sarebbe quella di utilizzare entrambe le opzioni, a seconda dell'interesse superiore del minore, così come prevede la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia di New York del 1989, ratificata dall'Italia nel 1990.

È stata sollevata la questione della adeguatezza della normativa italiana in merito alla procedura che stabilisce quale sia l'interesse superiore del minore prima del rimpatrio e valuta il rischio in caso di rientro. È stato osservato che il diritto del bambino ad essere ascoltato, tenendo in debito conto la sua scelta e anche la sua età - nonostante sia previsto nella Convenzione sopra menzionata - non sempre trova concreta applicazione per la mancanza di un controllo giurisdizionale su queste procedure, anche quando il rimpatrio sia disposto contro la volontà del minore⁴⁴. La delicatezza delle questioni sollevate si riconnette al fatto che si possano prendere decisioni di rimpatrio anche quando il bambino non voglia ritornare, come pure non si provveda al rimpatrio quando il bambino lo richieda.

Anche i dati statistici rilevano situazioni alle quali fanno da tempo riferimento le controversie e i dibattiti pubblici. Prima di tutto si riscontrano non pochi casi

in cui il Comitato non riesce a prendere alcuna decisione, situazione che “spinge” di fatto i minori coinvolti verso l’irregolarità.

Altro tema rilevante è la questione del ricorso al provvedimento di rimpatrio assistito, visto non tanto come una soluzione alla condizione di disagio del MSNA in Italia, quanto piuttosto come “risposta alla situazione di emergenza, problematicità, «disagio», vissuto a livello «cittadino» e al «peso» rappresentato dalle risorse da destinare alla presa in carico di questi minori”⁴⁵. Non si può fare a meno di sottolineare che la decisione del rimpatrio assistito è resa a volte ulteriormente problematica laddove non sia possibile monitorare il post-rimpatrio, ai fini della reintegrazione del minore nel paese di origine.

Alla luce di queste considerazioni, la curatrice dei rapporti tematici dello SPRAR Monia Giovannetti⁴⁶ ha parlato non soltanto di una “accoglienza incompiuta” ma anche di una “reintegrazione incompiuta”, con ricadute sociali negative sui minori stessi, sul loro paese e sull’Italia. Va riconosciuto, tuttavia, che a livello locale il rimpatrio assistito è seguito da un monitoraggio più appropriato, attraverso progetti e programmi che coinvolgono i Comuni Italiani (soprattutto le grandi città) e diversi paesi di origine.

Peraltro, negli ultimi anni, il numero dei provvedimenti di rimpatrio assistito è in continua discesa. Se nel 2003 i provvedimenti di rimpatrio assistito rappresentavano il 25% dei casi dei minori identificati, nel 2006 soltanto sono drasticamente scesi a 8 provvedimenti, pari allo 0,38% su un totale di 2.180 minori identificati.

ITALIA. Ritorni volontari assistiti di MSNA (2000-2008)

| Anno | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | Totale |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|--------|
| N. | 22 | 142 | 199 | 218 | 126 | 108 | 8 | 1 | 2 | 827 |

*Dato provvisorio tratto dall’Audizione del presidente del Comitato per i Minori Stranieri alla Commissione Parlamentare per l’Infanzia del 26 novembre 2008

FONTE: Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

In questa concezione del rimpatrio, gli elementi più importanti sono tre: l’ente locale (attraverso i servizi sociali locali), il Comitato per i Minori Stranieri e il Servizio Sociale Internazionale. Succede di fatto che, dopo il colloquio con il minore, i servizi sociali locali inviano le relazioni al Comitato. Il Comitato, dopo una valutazione della situazione, attiva, se necessario, il Servizio Sociale Internazionale (SSI), i cui doveri principali sono quelli di raccogliere informazioni sulla famiglia di origine del minore e trasmetterle al Comitato. Non mancano, in questo delicato settore operativo, gli aspetti problematici evidenziati dagli operatori sociali del settore. In particolare, è stato posto in evidenza che le indagini e la comunicazione degli esiti da parte del Comitato per i Minori Stranieri non soltanto si fanno

con ritardo, ma, di solito, i servizi sociali italiani non ricevono dal Comitato le relazioni trasmesse dal SSI, nonostante l'utilità di questo scambio di informazioni per la tutela ottimale del minore. Si tratta, infatti, di un aspetto molto importante perché i servizi sociali possano avviare un progetto socio-educativo adeguato⁴⁷.

Dopo che è stato disposto il rimpatrio, provvedimento di competenza del Comitato per i Minori Stranieri, la responsabilità del minore passa al SSI. Le responsabilità del SSI nel campo dell'assistenza ai minori non accompagnati rimpatriati sono principalmente le seguenti: dar seguito alle segnalazioni provenienti dal Comitato e svolgere le indagini sulla famiglia di origine; organizzare tecnicamente le attività di rimpatrio assistito dei minori; seguirli anche dopo il ritorno ed attivare progetti di reintegrazione *in loco*.

Le indagini familiari comprendono sostanzialmente i colloqui con la famiglia di origine per ottenere informazioni chiare sulla sua situazione socio-economica, sulla relazione dei genitori/parenti con il minore, sulla loro volontà e capacità di riceverlo e curarlo in modo idoneo. Consideriamo utile presentare le prassi sulle indagini familiari in Albania, così come risultano dallo studio di Giulia Martini pubblicato dal Centro di documentazione "L'altro diritto" dell'Università di Firenze⁴⁸. In una prima fase si raccolgono informazioni nei riguardi delle condizioni socio-economiche della famiglia, si verificano i dati anagrafici, il numero dei componenti della famiglia, lo *status* socio-economico dei genitori e degli altri parenti. Inoltre si indaga sul percorso scolastico e le attività che il minore svolgeva, sulle motivazioni dell'emigrazione del minore, sulla consapevolezza della famiglia a riguardo della partenza e il percorso migratorio del minore, sull'esistenza di eventuali contatti con il minore, sui rapporti con il minore prima della partenza, sulla disponibilità della famiglia a riaccoglierlo in caso di rimpatrio assistito e così via. All'interno del rapporto che si invia ulteriormente al Comitato, l'assistente sociale può esprimere la sua opinione a riguardo di un eventuale rimpatrio assistito.

Ci siamo soffermati sulle indagini familiari perché, oltre al colloquio con il minore, le relazioni ottenute potrebbero rappresentare criteri utilizzabili dal Comitato nella decisione del rimpatrio, nonostante l'incertezza che domina in questo campo.

Torna qui utile ancora una volta il caso dell'Albania⁴⁹, dove i progetti di reinserimento si concretizzano in corsi di formazione, seguiti da un periodo di apprendistato retribuito con i fondi del governo italiano, e da un inserimento lavorativo, quando possibile, nella località di provenienza. La scelta di accettare o no la partecipazione al progetto spetta al minore. Di fronte ad un eventuale rifiuto, si prova a convincerlo, sia direttamente sia attraverso i genitori o altri familiari, per due ragioni principali: per offrirgli la possibilità di reintegrarsi dopo un percorso migratorio fallito, una esperienza a volte traumatizzante, e soprattutto per evitare il ritorno in Italia. I dati statistici mostrano come una gran parte dei MSNA rimpatriati

triatì ritorni nello stesso paese estero dove in precedenza si era recato, e non soltanto una volta. Il sociologo albanese Rando Devole spiega che dietro questa tendenza al ritorno sussiste anche la "crisi" del minore che, "come ogni emigrante tornato in patria, percepisce in maniera più forte la distanza culturale acquisita durante l'assenza"⁵⁰.

Bisogna enfatizzare la collaborazione operativa del SSI con i servizi sociali pubblici o privati dei paesi di origine, con le ONG e le associazioni e con le forze dell'ordine quando il minore si oppone alla procedura stabilita per il rimpatrio. Un'attenzione speciale deve essere riservata alle strutture di residenza del paese di origine perché, in alcuni casi, anche i MSNA riaffidati hanno bisogno di collocazione temporanea in tali strutture, quando provengono da località prive di opportunità formative.

Nella maggioranza dei casi però queste strutture non sono adeguate agli scopi del rimpatrio, perché mancano di spazi riservati prevalentemente ai minori rimpatriati e di personale qualificato. Poi vi è una inadeguatezza fra i bisogni psicosociali di questi minori e le possibilità di soddisfarli in questi ambienti, dove si devono gestire situazioni diverse con metodi diversi.

Un caso a parte è rappresentato dal rimpatrio dei MSNA vittime della tratta, le cui procedure potrebbero essere semplificate e accelerate dall'approvazione di un disegno di legge attualmente in discussione alle Camere recante "misure contro la prostituzione" (A.S. n. 1079), così come già predisposto per i MSNA comunitari coinvolti nella prostituzione dal citato Pacchetto Sicurezza (legge n. 94/2009).

Il rimpatrio assistito dei MSNA romeni resta comunque condizionato ad un piano puntuale di intervento e ad un percorso di reintegrazione in Romania sotto la supervisione dell'apposito Organismo centrale di raccordo. In particolare l'Organismo prevede che venga costituito un percorso di monitoraggio di almeno due anni, comprendente un primo periodo di almeno sei mesi sulla prima integrazione ed un secondo fino a due anni di osservazione del processo di integrazione⁵¹.

Per quanto riguarda i fondi destinati alle misure di rimpatrio, un'importante fonte è rappresentata dal Fondo Europeo per i Rimpatri, che è uno dei quattro strumenti finanziari del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Nel 2008 la Commissione Europea ha adottato per l'Italia il programma pluriennale 2008-2013, per un importo stimato di 71 milioni di euro, che finanzia anche programmi di rimpatrio volontari assistiti e di reinserimento per i gruppi vulnerabili⁵². Il precedente studio EMN sulle migrazioni di ritorno (dicembre 2006) aveva accertato che il costo del ritorno volontario assistito può variare dai 2.000 ai 5.000 euro a beneficiario. Nei casi di vittime della tratta o dello sfruttamento, il costo del rimpatrio è nettamente superiore, ma, nel caso del rimpatrio forzato, è quattro volte tanto⁵³.

6. Osservazioni conclusive: buone prassi e lezioni imparate

La questione dei minori non accompagnati non è nuova per l'Italia. Nei secoli trascorsi, come ha ricordato Bruna Bianchi⁵⁴, l'Italia ha rappresentato a lungo uno dei principali paesi di partenza di minori non accompagnati: varcavano stagionalmente le Alpi per offrire il proprio lavoro giovanissimi artigiani, venditori ambulanti, spazzacamini, ramai, impagliatori di sedie, chiodai, arrotini, ecc. Altri bambini venivano consegnati a suonatori e artigiani ambulanti sulla base di appositi contratti della durata di alcuni anni. Non sono mancati casi di sfruttamento o maltrattamento, soprattutto dopo il peggioramento delle condizioni socio-economiche registrato in molte regioni negli anni successivi all'Unificazione nazionale (1861)⁵⁵.

Al giorno d'oggi quelle vicende rappresentano quasi per tutti una realtà remota, o comunque rimossa, poiché l'evoluzione storica, sociale ed economica hanno fatto dell'Italia, a partire dalla metà degli anni '70, a sua volta una terra di arrivo di minori non accompagnati provenienti dal resto del mondo⁵⁶.

Nel quadro dell'esperienza presente, il primo elemento che emerge è l'esigenza di un più stretto coordinamento tra livello centrale (Comitato per i Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali) e i governi locali (i Comuni, rappresentati collegialmente dall'ANCI) e, quindi, la necessità di valorizzare a pieno il potenziale della società civile e dell'associazionismo per l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA.

In secondo luogo, si riscontrano le difficoltà connesse a procedure e prassi territorialmente eterogenee per quanto riguarda l'identificazione all'arrivo, le tempistiche, la logistica e la distribuzione di beni e servizi, le condizioni di accoglienza, i casi di sovraffollamento, la distinzione tra primo e secondo livello di accoglienza, il profilo professionale degli operatori e la predisposizione di servizi di mediazione culturale, nonché l'attività informativa riguardo la possibilità di presentare domanda di asilo e l'accesso allo SPRAR⁵⁷.

In questo senso è destinata a fornire un contributo fruttuoso anche la rilevazione delle strutture di accoglienza destinate ai minori stranieri non accompagnati recentemente predisposta dall'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (I.P.R.S.) in collaborazione con il Comitato per i Minori Stranieri, utilizzando i fondi previsti per le Regioni Obiettivo del PON Sicurezza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia)⁵⁸. Il monitoraggio dell'IRPS, dopo aver segnalato il carattere "tumultuoso" assunto dai nuovi arrivi in Sicilia, ha confermato la diffusa abitudine dei minori ad abbandonare precocemente le strutture in cui vengono collocati (l'Istituto la definisce "disreattività" tra minori e strutture d'accoglienza), anche se a sorpresa i tempi di permanenza dei MSNA nelle comunità ha anche mostrato che c'è ormai un numero consistente di ragazzi che si avvale del sostegno fornito da queste

strutture per un periodo superiore ai due anni, riuscendo così a dar luogo a percorsi di inserimento soddisfacenti.

L'indagine ha sottolineato, inoltre, l'impressione di trovarsi di fronte ad un processo di adeguamento delle strutture, che consiste nello sviluppo di migliori competenze, in direzione di una progressiva specializzazione nella gestione dei MSNA: nell'80% dei casi l'offerta dei servizi di accoglienza è risultata adeguata agli standard previsti.

I costi costituiscono un indicatore della qualità delle "prestazioni" fornite e del grado di tutela che le strutture si propongono di garantire al minore. Si registra inoltre una crescita della capacità di risposta delle strutture alle esigenze del minore, attraverso il coinvolgimento di competenze diverse nell'accoglienza e nella formulazione di percorsi finalizzati all'inserimento sociale. Tra queste spicca la figura del "mediatore interculturale" e quella dello psicologo.

A livello operativo trova conferma l'urgenza di addivenire ad una standardizzazione degli interventi e delle strutture e di passare da una fase emergenziale ad una più strutturata, e va in questo senso il Programma Nazionale di Protezione dei Minori Stranieri non Accompagnati avviato nel 2007 grazie al Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali dall'ANCI con l'istituzione di 400 posti per una spesa complessiva inizialmente pari a 10 milioni, e a scesa per il 2010 a 15 milioni di euro (si veda il capitolo dedicato all'integrazione e all'accoglienza).

Si tratta della sperimentazione, attraverso una rete di Comuni selezionati con bando pubblico, di un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza. Il programma si va ad avvalere dell'esperienza maturata dalle progettazioni mirate di importanti Comuni come Torino, Bologna, Parma, Modena, Piacenza, ecc.

Non sfugge certo la questione, neppure alla pubblica amministrazione, relativa alle difficoltà che tuttora si incontrano per accedere al diritto di asilo o regolarizzare il titolo di soggiorno, come peraltro attestato dal gran numero di fughe dai centri di prima accoglienza⁵⁹: secondo l'indagine nazionale dell'ANCI circa il 62% dei minori fugge divenendo così potenziale vittima dello sfruttamento⁶⁰. Su questo punto è intervenuto energicamente il presidente del Comitato per i minori stranieri Giuseppe M. Silveri in occasione dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'infanzia del 26 novembre 2008 ricordando che è proprio in Sicilia che bisogna intervenire, garantendo "una seconda accoglienza - dopo la prima a Lampedusa o in qualche altro porto della costa - mirata e ben organizzata, in modo da spostare poi i ragazzi in altri centri, mantenendo così un controllo della situazione"⁶¹.

A fronte di queste criticità e della sostenibilità finanziaria, la Circolare del Ministero dell'Interno del 13 febbraio 2009 ha richiamato l'attenzione sulla necessità

di istituire una apposita sezione dedicata ai minori in seno ai Consigli Territoriali per l'Immigrazione e di adottare tutte le misure ritenute necessarie per valutare gli aspetti quantitativi (presenze e allontanamenti) e verificare gli standard qualitativi dell'accoglienza.

L'urgenza di una ulteriore messa a punto della normativa e della sua applicazione sembra quanto mai presente. I MSNA divenuti adulti rappresentano, anch'essi, a tutti gli effetti, una parte importante – anche se dalle tonalità differenziate – della nuova Italia multiculturale. “Tu ti senti italiano o musulmano?”, chiede a uno di loro lo scrittore Eraldo Affinati. “Be’, musulmano dentro e italiano fuori” è la pronta risposta⁶². Questi minori, proprio perché si trovano in situazione di forte disagio, devono essere inquadrati come un obiettivo importante e seguiti con attenzione, alla pari dei minori che vengono per ricongiungersi con le loro famiglie e di quelli che nascono in Italia da entrambi i genitori stranieri.

7. Bibliografia

AMMENDOLA CARMELITA F., *La protezione dei minori richiedenti asilo e l'azione del Ministero dell'Interno: attuale disciplina e prospettive evolutive*, in "Gli Stranieri", 1/2008, pp. 1-18

AMNESTY INTERNATIONAL, *Invisibili. I diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima italiana*, EGA, Torino, 2006

AMNESTY INTERNATIONAL, *Dodici mesi dalla parte dei minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, Roma, 2007

ARNOSTI CLAUDIA, MILANO FIORENZA, *Affido senza frontiere. L'affido familiare dell'adolescente straniero non accompagnato*, Franco Angeli, Milano, 2006

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI DI ITALIA (A.N.C.I.), *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto ANCI 2005/2006* (a cura di GIOVANNETTI MONIA, ORLANDI CAMILLA), Ed. Anci Servizi, Roma, 2006

A.N.C.I., *Minori stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto ANCI 2007* (a cura di GIOVANNETTI MONIA), Roma, 2007

A.N.C.I., *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI 2009* (a cura di Giovannetti Monia), Roma, 2010

ATTAR ALESSIA, BENINI MORENO, BRACALENTI RAFFAELE, *I minori stranieri non accompagnati: problematiche e modalità di gestione. Uno sguardo comparato alle esperienze di Francia, Germania e Spagna*, in "Difesa Sociale", n.1/2008, p. 31-50

BABA NAIMA, *Mineurs marocains non accompagnés: quelle réalités pour le retour?*, MIREM Project, Florence, 2006

BERTOZZI RITA, *Le politiche sociali per i minori non accompagnati stranieri*, Franco Angeli, Milano, 2005

BICHI RITA, *I minori stranieri non accompagnati*, in Fondazione ISMU, *Tredicesimo rapporto sulle migrazioni 2007*, Franco Angeli, Milano, 2007 pp. 251-263

BICHI RITA, (a cura di), *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2008

CAMPANI GIOVANNA, LAPOV ZORAN, CARCHEDI FRANCESCO (a cura di), *Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza, ostilità*, Franco Angeli, Milano, 2002

CAMPANI GIOVANNA, SALIMBENI OLIVIA, *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006

CANDIA GIULIANA, CARCHEDI FRANCESCO, GIANNOTTA FEDERICA, TARZIA GIOVANNI (a cura di), *Minori erranti. L'accoglienza e i percorsi di protezione*, Ediesse, Roma, 2009
COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI, *Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Istituto degli Innocenti, Firenze, gennaio 2009

EMN ITALY (a cura di AMMENDOLA CARMELITA F., PITTAU FRANCO, RICCI ANTONIO), *Return Migration in Italy: the Italian case*, IDOS, Rome, 2006

GIORDANO CARLO, *Un momento particolare di un percorso migratorio particolare. Attese, aspirazioni ed immaginario pre-migratorio di minori stranieri non accompagnati d'origine albanese migranti verso l'Italia*, working paper presentato in occasione della "4th Conference Young People & Societies in Europe and around the Mediterranean", conferenza organizzata dall'Università di Bologna (Forlì, 26-27-28 marzo 2009), in <http://www.giovaniesocieta.unibo.it/paper/1a/giordano.pdf>

GIOVANNETTI MONIA, *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderno 36, Cesvot, Firenze, 2007

GIOVANNETTI MONIA, *Percorsi di inclusione ed esclusione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", n. 2/2008, p. 46-66

GIOVANNETTI MONIA, *Politiche e pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, in "E-Migrinter", n. 2/2008, pp. 98-120

GIOVANNETTI MONIA, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Mulino, Bologna, 2008

GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (GRUPPO CRC), *Quarto rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione in Italia. Anno 2007-2008*, Roma, maggio 2008

GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (GRUPPO CRC), *Secondo rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione in Italia*, Roma, novembre 2009

GRUPPO NAZIONALE ENTI E SERVIZI DI PRONTA ACCOGLIENZA MINORI, *Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati*, Roma, novembre 2006, in www.grupponazionalepam.it

ISTITUTO PSICOANALITICO PER LE RICERCHE SOCIALI (I.P.R.S.), *Il rimpatrio volontario dei minori albanesi non accompagnati presenti in Italia: un'analisi psicologica delle condizioni di rimpatrio e di reinserimento*, Roma, maggio 1999

I.P.R.S., *Rilevazione delle strutture di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia*, Roma, giugno 2009

I.P.R.S. - COMITATO PER I MINORI STRANIERI. DG IMMIGRAZIONE, *Minori Stranieri Non Accompagnati. Una sintesi delle attività di supporto svolte per il Comitato per i Minori Stranieri*, Roma, marzo 2002

I.P.R.S. - COMITATO PER I MINORI STRANIERI. DG IMMIGRAZIONE, *Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato per i Minori Stranieri (Luglio 2006 - luglio 2007)*, Roma, 2007

MARTINI GIULIA, *Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici*, Firenze, 2006, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/migranti/martini/index.htm>

- MELOSSI DARIO, GIOVANNETTI MONIA, *I nuovi sciuscià*, Donzelli Editore, Roma, 2002
- MIAZZI LORENZO, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in "Minori Giustizia", n. 3/1999, pp. 105-108
- MIAZZI LORENZO, *Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", n. 2/2000, p. 34-49
- MIAZZI LORENZO, *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", n. 3/2002, p. 68-80
- MIAZZI LORENZO, *La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo e costituzionale*, in "Minori Giustizia", n.4/2006, pp. 155-166
- MOYERSOEN JOSEPH, TARZIA GIOVANNI, *L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati*, in "Cittadini in Crescita", n. 3-4/2002, pp. 7-22
- PROGETTO EQUAL PALMS, *Strumenti e ricerche. Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati*, Roma, ottobre 2005
- RICCI ANTONIO, *I minori e il disagio di crescere. La devianza minorile nel contesto italiano*, in "Affari Sociali Internazionali", n. 4/2001, pp. 57-67
- RICUCCI ROBERTA, *Crescere nell'incertezza: quale identità per i minori stranieri?*, in "Affari Sociali Internazionali", n. 1-2/2008, pp. 139-146
- RICUCCI ROBERTA, *I minori stranieri in Italia*, in CARITAS/MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione 2008*, IDOS, Roma, 2008, pp. 156-163
- ROZZI ELENA, *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, in "E-Migrinter", n. 2/2008, pp. 13-26
- SAULLE MARIA RITA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino e la sua applicazione negli ordinamenti interni con particolare riferimento all'ordinamento italiano*, in "Affari Sociali Internazionali", n. 2/2004, pp. 75 ss
- SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Accoglienza e tutela dei minori nel centro di Lampedusa*, Roma, gennaio 2009
- SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Dossier Minori Stranieri. I minori stranieri non accompagnati in Italia. Accoglienza e prospettive di integrazione*, Roma, febbraio 2009
- SAVE THE CHILDREN ITALIA, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, Roma, aprile 2009
- SAVE THE CHILDREN ITALIA, *I minori stranieri: identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, Roma, 2009
- SBRACCIA ALVISE, SCIVOLETTO CHIARA (a cura di), *Minori migranti: diritti e devianza*, L'Harmattan, Torino, 2004
- SCARPELLI STEFANO, *L'ingresso in Europa dei paesi di immigrazione. Il fenomeno dei minori non accompagnati comunitari*, in "Difesa Sociale", n. 1/2008, pp. 11-16
- SCARPELLI STEFANO, *Il Comitato per i Minori Stranieri e la competenza sui minori stranieri non accompagnati*, in "Difesa Sociale", n. 1/2008, pp. 17-30
- SERVIZIO CENTRALE SPRAR – ANCI, *Servizio Centrale: il sistema di protezione italiano*,
-

in CARITAS/MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione 2007*, IDOS, Roma, 2007, pp. 503-511

SERVIZIO CENTRALE SPRAR - ANCI, *Servizio Centrale: il sistema di protezione italiano*, in CARITAS/MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione 2008*, IDOS, Roma, 2008, pp. 504-511

SERVIZIO CENTRALE SPRAR – ANCI, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Anno 2008-2009*, Roma, dicembre 2009

SERVIZIO SOCIALE INTERNAZIONALE-SEZIONE ITALIANA, ISTITUTO PSICOANALITICO PER LE RICERCHE SOCIALI, *I minori albanesi non accompagnati. Una ricerca coordinata fra Italia e Albania*, Roma, 2001

SILVA CLARA, CAMPANI GIOVANNA, *Crescere errando. Minori immigrati non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2004

STEFANINI GRAZIA (a cura di), *Ricerche e casi-studio sui minori immigrati non accompagnati in Italia, Grecia e Spagna*, Progetto DAPHNE, 2004

TELEMACO EUROPEAN PROJECT, *Rapporto finale Telemaco per la tutela e il rimpatrio assistito di minori stranieri non accompagnati. Uno scambio europeo di buone prassi*, dicembre 2007

TIMSA LAURA-ILDIKO, *Minori non accompagnati romeni in Italia. Migrazione e ritorno*, in CARITAS ITALIANA E DI ROMANIA, *I romeni in Italia tra rifiuto e accoglienza*, Idos-Sinnos, Roma, 2010, pp. 61-69

TURRI GIAN CRISTOFORO, *Minori stranieri non accompagnati: dalla legge Turco-Napolitano alla Bossi-Fini*, in "Minori Giustizia", n. 3-4/2002, pp. 58-74

UNICEF/CARITAS ITALIANA, *Uscire dalla invisibilità. Bambini e adolescenti di origine straniera in Italia*, Unicef, Roma, 2005

8. Normativa di riferimento

Norme e atti internazionali e comunitari

- *Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati. Il ruolo e le proposte degli enti locali e regionali*, approvato in Plenaria (1-12 ottobre 2006).

- *Risoluzione del Consiglio sui minori non accompagnati cittadini di Paesi terzi*, adottata il 26 giugno 1997 dal Consiglio Giustizia e Affari Interni.

- *Convenzione sull'esercizio dei diritti del fanciullo*, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77).

- *Convenzione protezione minori e adozione internazionale*, L'Aja 1993 (Legge n. 476/1998 Ratifica Convenzione L'Aja 1993).

- *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, firmata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176).

- *Convenzione sottrazione internazionale di minori*, L'Aja 1980 e *Convenzione affidamento*, Lussemburgo 1980 (Legge n. 64_1994 Ratifica Convenzione L'Aja 1980 e Lussemburgo 1980).

- *Convenzione rimpatri*, L'Aja 1970 (Legge n. 396/1975 Ratifica Convenzione L'Aja 1970).

- *Convenzione*, L'Aja 1961 Giurisdizione competente (Legge n. 742/1980 Ratifica Convenzione L'Aja 1961).

- *Convenzione europea diritti dell'uomo*, Roma 1950.

Normativa nazionale

- Circolare del Ministero dell'Interno del 13 febbraio 2009 sui minori extracomunitari non accompagnati;
- Circolare del Ministero dell'Interno del 20 gennaio 2009 sulla gestione della presa in carico dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio italiano;
- Circolare del Ministero dell'Interno del 28 marzo 2008 sulle problematiche concernenti il titolo di soggiorno per motivi di famiglia del minore ultraquattordicenne, nonché la conversione del permesso di soggiorno e il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari al compimento della maggiore età;
- Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007 sull'identificazione di migranti minorenni;

- Direttiva interministeriale sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo del 7 dicembre 2006 (diventa operativa il 7 marzo 2007).
- Decreto legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005 “Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell’articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53”;
- Decreto legislativo n. 76 del 15 aprile 2005 “Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, a norma dell’articolo 2, comma 1, lettera c), della Legge 28 marzo 2003, n. 53”;
- Legge n. 53 del 28 marzo 2003 “Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”;
- Circolare del Ministero dell’Interno del 2001 sul permesso di soggiorno per minore età, rilasciato ai Minori stranieri non accompagnati ai sensi dell’ art. 28, comma 1, lettera a) del D.P.R. 394/99;
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 535 del 9 dicembre 1999 concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 22 settembre 1988, n. 448 “Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni”;
- Legge n. 184 del 4 maggio 1983 “Diritto del minore ad una famiglia, come modificato dalla Legge n. 149 del 28 marzo 2001”.
- Costituzione italiana, art. 10, comma 3.
- Codice civile, artt. 343 ss.; art. 371, comma 1, n. 1.; art. 403.

Note

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:IT:PDF>

² Il Rapporto di sintesi di tutti gli studi nazionali è attualmente disponibile su <http://emn.sarenet.es/> e presto su <http://emn.europa.eu/>.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:IT:HTML>

⁴ Il punto di contatto Italiano ha attivamente collaborato a questo gruppo di lavoro, anche ospitando a Roma uno dei primi Meeting di lavoro (28 ottobre 2005): <http://www.emnitaly.it/ev-10.htm>

⁵ COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI, *Diritti in crescita, Terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia*, Istituto degli Innocenti, Firenze, gennaio 2009 .

⁶ GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL’INFANZIA E DELL’ADOLESCENZA (GRUPPO CRC), *Quarto rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione in Italia. Anno 2007-2008*, Roma, maggio 2008

⁷ I testi stenografici delle audizioni sono disponibili per l’anno 2008 al seguente link: http://www.camera.it/_bicamerale/leg16/infanzia/resoconti/Sedute2008.htm e per l’anno successi-

vo al link: http://www.camera.it/_bicamerale/leg16/infanzia/resoconti/Sedute2009.htm.

⁸ <http://www.serviziocentrale.it/ita/documenti.asp>

⁹ http://www.savethechildren.it/2003/index.asp?area=pubblicazioni&n_pag=1&anno=2009

¹⁰ <http://www.libertysecurity.org/article1185.html>

¹¹ http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_eu-ep-detention-centres-report.pdf

¹² http://www.iomvienna.at/files/Upload/FINAL_MANUAL.pdf

¹³ "Separated asylum seeking children in EU Member States: an examination of living conditions, provisions and decision-making procedures in selected EU Member States through child centred participatory research", <http://fra.europa.eu>.

¹⁴ Cfr. MELOSSI DARIO, GIOVANNETTI MONIA, *I nuovi sciuscià*, Donzelli Editore, Roma, 2002.

¹⁵ GIOVANNETTI MONIA, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Mulino, Bologna, 2008.

¹⁶ MELOSSI DARIO, GIOVANNETTI MONIA, *Cit.*

¹⁷ GIORDANO CARLO, *Un momento particolare di un percorso migratorio particolare. Attese, aspirazioni ed immaginario pre-migratori di minori stranieri non accompagnati d'origine albanese migranti verso l'Italia*, working paper presentato in occasione della "4th Conference Young People & Societies in Europe and around the Mediterranean", conferenza organizzata dall'Università di Bologna (Forlì, 26-27-28 marzo 2009), in <http://www.giovaniesocieta.unibo.it/paper/1a/giordano.pdf>

¹⁸ Secondo Carlo Giordano si conferma l'idea della "menzogna collettiva" di Abdelmalek Sayad sulla tendenza, fra gli immigrati, a dissimulare agli occhi degli altri le sofferenze relative all'emigrazione e a incoraggiare l'emigrazione. Cfr. GIORDANO CARLO, *Cit.*

¹⁹ MELOSSI DARIO, GIOVANNETTI MONIA, *Cit.*

²⁰ Cfr. GIORDANO CARLO, *Cit.*

²¹ Audizione del Ministro dell'Interno Roberto Maroni davanti alla Commissione bicamerale per l'Infanzia per l'indagine conoscitiva sui minori non accompagnati, del 25 febbraio 2009, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/relazioni_parlamentari/2009/0878_25_02_09_Audizione_Ministro_com_infanzia.pdf

²² GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (GRUPPO CRC), *Secondo rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione in Italia*, Roma, novembre 2009.

²³ http://www.solidarietasociale.gov.it/SolidarietaSociale/tematiche/Immigrazione/minori_stranieri.

²⁴ SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Dossier Minori Stranieri. I minori stranieri non accompagnati in Italia. Accoglienza e prospettive di integrazione*, febbraio 2009.

²⁵ Per i minori neocomunitari nell'ottobre 2007 è stato istituito presso il Ministero dell'Interno l'Organismo centrale di raccordo per la tutela dei minori non accompagnati (OCR). L'Organismo ha pertanto il compito di garantire i diritti dei minori non accompagnati comunitari e valutare i progetti di accoglienza e di rimpatrio, come anche assicurare l'attuazione dell'accordo italo-romeno del giugno 2008 per la protezione dei minori non accompagnati romeni in Italia (cfr., Ministero dell'Interno, "Direttiva sulla gestione della presenza dei minori romeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio italiano", Circ. n. 246 del 20 gennaio 2009, disponibile su www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0911_circolare_prot._n._246_del_20.01.09.pdf).

²⁶ SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Dossier Minori Stranieri. I minori stranieri non accompagnati in Italia. Accoglienza e prospettive di integrazione*, febbraio 2009.

²⁷ A.N.C.I., *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI 2009* (a cura di GIOVANNETTI MONIA), Roma, 2010.

²⁸ A.N.C.I., *Cit.*

²⁹ A.N.C.I., *Cit.*

³⁰ Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007 sull'identificazione dei migranti minorenni.

³¹ La risposta del sottosegretario Ferruccio Fazio all'interrogazione n. 5-0049 da parte degli on. Mussolini e Barani: *Misure volte a far cessare l'utilizzo della radiografia al polso per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati*, in [http://new.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/200809/0925/html/12/|pagpro=20n3|all=off|co mmis=12](http://new.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/frsmc-din.asp?AD=1&perc Boll=/_dati/leg16/lavori/bollet/200809/0925/html/12/|pagpro=20n3|all=off|co mmis=12).

³² SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Accoglienza e tutela dei minori nel centro di Lampedusa*, gennaio 2009.

³³ Il rimpatrio assistito si riferisce all'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del paese di origine.

³⁴ A.N.C.I., *Cit.*

³⁵ La legge n. 94 del 15 luglio 2009 recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica è intervenuta strutturalmente con le previsioni contenute nell'articolo 22, lettera v, commi 1 e 2, che modifica l'articolo 32 del Testo Unico sull'immigrazione n. 286/1998.

³⁶ Commissione parlamentare per l'infanzia, Indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati. Seduta del 26 novembre 2008. Audizione del prefetto di Agrigento, Umberto Postiglione: http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/36/2008/1126/INTERO.pdf.

³⁷ ROZZI ELENA, *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, in "E-migrinter", n. 2/2008, pp.13-26.

³⁸ GIOVANNETTI MONIA, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Mulino, Bologna, 2008.

³⁹ Audizione del Ministro dell'Interno Roberto Maroni davanti alla Commissione bicamerale per l'Infanzia per l'indagine conoscitiva sui minori non accompagnati, del 25 febbraio 2009, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/relazioni_parlamentari/2009/0878_25_02_09_Audizione_Ministro_com_infanzia.pdf.

⁴⁰ Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo del gennaio 2007 del Ministero dell'Interno d'intesa con il Ministero della Giustizia.

⁴¹ A.N.C.I., *Cit.*

⁴² A.N.C.I., *Cit.*

⁴³ SERVIZIO CENTRALE SPRAR – ANCI, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Anno 2008-2009*, Roma, dicembre 2009.

⁴⁴ ROZZI ELENA, *The situation of EU and non-EU separated children in Italy*, in "E-migrinter", n. 2/2008, pp.13-26.

⁴⁵ GIOVANNETTI MONIA, *Politiche e pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, in "E-migrinter", n. 2/2008, pp.98-120.

⁴⁶ GIOVANNETTI MONIA, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Mulino, Bologna, 2008.

⁴⁷ Secondo gli assistenti sociali si tratterebbe di "un certo inattivismo" del Comitato che danneggia la situazione del minore. Cfr. l'analisi delle interviste con gli operatori sociali di Prato in GIOVANNETTI MONIA, *Cit.*

⁴⁸ Cfr. MARTINI GIULIA, *Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici*, Firenze, 2006, in www.altrodiritto.unifi.it/migranti/martini/index.htm.

⁴⁹ Cfr. MARTINI GIULIA, *Cit.*

⁵⁰ Citato in MARTINI GIULIA, *Cit.*

⁵¹ Commissione parlamentare per l'infanzia, Indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati. Seduta del 10 dicembre 2008, Audizione del presidente dell'Organismo centrale di raccordo

per la protezione dei minori comunitari non accompagnati, prefetto Mario Ciclosi: http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/36/2008/1210/INTERO.pdf

⁵² Cfr., http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/fondo_europeo_rimpatri.html.

⁵³ Cfr. EMN ITALY (a cura di AMMENDOLA CARMELITA, PITTAU FRANCO, RICCI ANTONIO), *Return Migration in Italy: the Italian case*, Idos, Rome, 2006.

⁵⁴ BIANCHI BRUNA, *Percorsi dell'emigrazione minorile*, in BEVILACQUA PIERO, DE CLEMENTI ANDREINA, FRANZINA EMILIO (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi*, Donzelli Editore, Roma, 2002, pp.355-375.

⁵⁵ La letteratura del XIX secolo ne fornisce testimonianza attraverso il celeberrimo romanzo per l'infanzia "Sans Famille" scritto da Hector Malot nel 1878 che narra le avventure del piccolo Remi (Remigio).

⁵⁶ PITTAU FRANCO, *35 anni di immigrazione in Italia*, in CARITAS/MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione 2005*, IDOS, Roma, 2005, pp. 69-76.

⁵⁷ Queste esigenze sono state rappresentate da Save the Children Italia nell'attività di monitoraggio implementata nell'ambito del Progetto Praesidium III, in partnership con UNHCR, OIM e Croce Rossa Italiana e sotto il coordinamento del Ministero dell'Interno. Cfr. SAVE THE CHILDREN ITALIA, *Dossier Minori Stranieri. I minori stranieri non accompagnati in Italia. Accoglienza e prospettive di integrazione*, Roma, febbraio 2009.

⁵⁸ I.P.R.S., *Rilevazione delle strutture di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia*, Roma, giugno 2009.

⁵⁹ A.N.C.I., *Minori stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto ANCI 2007* (a cura di GIOVANNETTI MONIA), Roma, 2007.

⁶⁰ Dato confermato attorno al 60% dal Rapporto finale di monitoraggio delle comunità alloggio in Sicilia (Progetto Praesidium III), curato da Save the Children. Cfr. SAVE THE CHILDREN ITALIA, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare*, Roma, aprile 2009

⁶¹ Commissione parlamentare per l'infanzia, Indagine conoscitiva sui minori stranieri non accompagnati. Seduta del 26 novembre 2008. Audizione del presidente del Comitato per i minori stranieri del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Giuseppe Silveri: http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/36/2008/1126/INTERO.pdf.

⁶² Lo scambio di battute è tratto dal romanzo-diario di Eraldo Affinati ambientato nella "Città dei ragazzi", la storica comunità per l'infanzia fondata nel dopoguerra a Roma dal sacerdote irlandese John Patrick Carroll-Abbing. Cfr. AFFINATI ERALDO, *La città dei ragazzi*, Mondadori, Milano, 2008.

Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi: il caso italiano *

Introduzione: obiettivi e metodologia

1.1. Il ritorno, un tema studiato a livello nazionale e internazionale

Il tema del ritorno è stato oggetto negli ultimi anni di accurate analisi che hanno visto coinvolti sia organizzazioni internazionali e regionali sia il mondo politico ed accademico. Tra le numerose iniziative e conferenze sul tema, i processi consultivi regionali sono da ritenere tra i più proficui in termini di risultato poiché, attraverso la creazione di reti informali, contribuiscono ad alimentare la cooperazione infra statale e partecipano alla elaborazione dei principi guida¹.

Il ritorno si inserisce pertanto nella ricerca di risposte concrete ed efficaci da parte dei singoli Paesi al controllo dei flussi migratori. Sarebbe però riduttivo identificare il ritorno solamente con la politica dei respingimenti, che segue il necessario obiettivo da parte dello Stato di controllare l'ingresso dei non nazionali sul territorio, dal momento che molti ritorni sono di natura volontaria, in quanto la decisione è presa dallo stesso migrante piuttosto che coattivamente imposta nei suoi confronti. Cambiamenti di natura economica e politica nel Paese di arrivo o di partenza, così come il modo in cui il ritorno avviene, svolgono un ruolo significativo nell'esperienza individuale del migrante, nella sua capacità di reintegrazione nel Paese di origine e, di conseguenza, nella sostenibilità del ritorno².

È bene tener presente che i casi di ritorno forzato ovvero volontario non esauriscono la categoria del ritorno. Ad essi si aggiungono infatti le nuove alternative del cosiddetto ritorno 'virtuale'³ e della migrazione circolare⁴. In entrambi i casi è necessaria una partnership con le istituzioni di riferimento nei Paesi di origine e

* A cura di Franco Pittau, Antonio Ricci, Giuliana Urso (Centro Studi e Ricerche IDOS)

destinazione per potere al meglio valorizzare le potenzialità di sviluppo insite nella migrazione. Il ritorno 'virtuale' non prevede alcuno spostamento fisico da parte del migrante, riferendosi invece ad un rientro in termini di competenze e di risorse nel Paese di origine, diversamente dal caso della migrazione circolare ovvero di una migrazione organizzata, fondata su una relazione 'fluida' tra Paesi, i quali vengono riconosciuti, in una prospettiva transnazionale, come un singolo spazio economico.

L'Italia è per la sua naturale posizione geografica uno degli snodi più importanti dei flussi migratori verso l'Europa, ed in virtù degli accordi di Schengen ed alla conseguente abolizione delle frontiere interne all'Unione Europea, uno degli accessi principali all'intera UE⁵. Lo strumento del ritorno ha pertanto assunto un ruolo funzionale rispetto al controllo delle frontiere, ed è stato utilizzato specialmente in maniera coatta verso coloro che non presentano (o non presentano più) le caratteristiche idonee alla permanenza sul territorio. Questa accezione del ritorno è riflessa nelle disposizioni normative che, sia a livello europeo sia a livello nazionale, fanno della lotta alla clandestinità uno dei pilastri della politica migratoria⁶.

Il numero di irregolari presenti sul territorio italiano è stato stimato al primo gennaio del 2008 dalla Fondazione Ismu⁷ pari a 650 mila, un irregolare ogni cinque regolari, 300 mila in più rispetto all'anno precedente. La popolazione residente straniera, per contro, nello stesso anno (2008) ammontava a 3.433.000, cifra che al primo gennaio del 2009 ha raggiunto la quota di 3.900.000 unità⁸, con un'incidenza del 6,5% sulla popolazione nazionale (cittadini comunitari inclusi). Le nazionalità più rappresentate sono quelle dell'Est Europa che raggiungono più del 40% degli stranieri residenti, a cui contribuiscono in maniera particolare la Romania (dal 2007 Paese membro dell'UE) e l'Albania, Paesi che detengono il primato di presenze seguiti dal Marocco. Si può ipotizzare però nel medio periodo una riduzione di incidenza di immigrazione da quest'area a fronte di una maggiore crescita delle nazionalità latinoamericane (Ecuador e Perù), asiatiche (Cina, Filippine, Bangladesh, Pakistan, India) ed africane (Senegal, Nigeria ed Egitto).

A differenza di quanto avviene in diversi Stati dell'Europa settentrionale, l'Italia non tende ad attrarre una migrazione altamente qualificata. Il quadro interno vede giocare un ruolo determinante da un lato l'andamento demografico negativo e dall'altro la richiesta di manodopera non qualificata da parte del mercato del lavoro. Lo scenario previsto nel 2030 dall'Istat⁹ avvisa, peraltro, che l'immigrazione dovrebbe raggiungere circa gli 8 milioni, e comunque non riuscirebbe da sola a coprire i problemi dovuti al calo di natalità né quelli connessi alla crescita dell'indice di dipendenza degli anziani. La transizione demografica in atto, che secondo le stime dell'OCSE¹⁰ già dal 2020 comporterà un rapporto di meno di due lavoratori per ogni pensionato, infatti, richiede un incessante innesto di giovani lavoratori nel mercato del lavoro per salvaguardare le esigenze produttive, facendo della

immigrazione straniera un elemento strutturale per la crescita della popolazione italiana. Da ciò nasce la necessità di un continuo equilibrio tra misure efficaci di regolamentazione dei flussi e politiche di inserimento lavorativo e sociale.

I governi italiani succedutisi dalla metà degli anni novanta hanno tentato di rispondere a questa duplice esigenza di colmare carenze del ricambio demografico (così come nel mercato del lavoro) e di gestire il forte flusso migratorio, attivando strumenti e misure di prevenzione nei confronti dell'immigrazione irregolare. Nella Legge n. 40/1998 (la cosiddetta "Legge Turco - Napolitano") il contrasto ai flussi irregolari viene considerato un pilastro della politica migratoria (insieme con la programmazione dei flussi e l'integrazione), viene introdotto l'istituto del "respingimento per ordine del questore" e vengono anche istituiti i Centri di Permanenza Temporanea (CPT) per gli stranieri sottoposti a provvedimento di espulsione o di respingimento non immediatamente eseguibile¹¹.

Con la successiva Legge n. 189/2002 (la cosiddetta "Legge Bossi-Fini") viene data maggiore enfasi alle espulsioni tramite accompagnamento immediato alla frontiera. I controlli interni vengono rinforzati anche per mezzo del prolungamento dei tempi di trattenimento nei CPT e l'inasprimento delle pene per chi non ottemperi al decreto di espulsione. I controlli esterni fanno maggiore leva su accordi di riammissione e politiche di controllo delle frontiere condotte con i Paesi di emigrazione e di transito. La suddetta legge ha regolamentato anche lo strumento del ritorno volontario assistito in favore di categorie di migranti in condizione di vulnerabilità, come le vittime di tratta, i casi umanitari, i migranti per emergenze umanitarie e i richiedenti asilo¹². Il recente "pacchetto sicurezza", approvato con la Legge n. 94 del 15 luglio 2009, ha accentuato il carattere di controllo presente nella impostazione della legge del 2002, ritenendo di estrema urgenza affrontare il tema del immigrazione irregolare.

Le due direttrici del controllo interno ed esterno (non solo ai confini ma anche sul territorio nazionale) combaciano nel comune intento della lotta alla clandestinità¹³: da un lato viene introdotto il reato di clandestinità ed aumentato fino a 180 giorni il trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE che sostituiscono i CPT), dall'altro vengono intensificati il pattugliamento delle coste meridionali e le azioni di respingimento, con l'ausilio di accordi con stati terzi quali la Libia. La componente del ritorno volontario assistito invece viene ridimensionata rispetto alle indicazioni della direttiva europea¹⁴, escludendone dall'accesso gli immigrati irregolarmente soggiornanti, che in virtù della condanna penale derivante dall'introduzione del reato di clandestinità, non possono beneficiare delle disposizioni previste dalla stessa.

In questo contesto di riferimento si inserisce la ricerca sul tema del ritorno assistito e della reintegrazione di cittadini di Paesi terzi¹⁵, svolta dall'équipe del Punto Nazionale di Contatto italiano della Rete Europea per le Migrazioni EMN¹⁶. L'o-

biiettivo è quello di fornire una attenta analisi delle diverse forme di ritorno, con particolare riferimento al ritorno volontario assistito, dando quindi risalto a linee guida e progetti promossi in Italia. Il *target group* di riferimento non si limita, pertanto, agli immigrati irregolari, ma anche ai richiedenti asilo, ai rifugiati, alle persone che hanno usufruito della protezione sussidiaria o umanitaria temporanea, alle vittime di tratta, ovvero ai lavoratori immigrati in difficoltà seguiti da appositi programmi di ritorno e reinserimento nella società di origine.

L'intento sotteso al presente studio è quello di contribuire alla sensibilizzazione ed alla informazione a livello istituzionale e non governativo nonché a livello dell'opinione pubblica sulla tematica del ritorno, focalizzandosi sul ritorno volontario assistito e sulle buone prassi da esso derivate. Lo studio inoltre, inserendosi in una rete europea, vuole partecipare alla creazione di un continuo e proficuo scambio di informazioni fra i diversi Paesi europei, da un lato per poter condividere la propria esperienza e beneficiare di quella altrui, al fine di un miglioramento della ste-sura della politica migratoria nazionale, dall'altro per contribuire alla progressiva armonizzazione delle diverse politiche europee verso una politica europea comune. Lo studio è rivolto, inoltre, a ricercatori che intendano sviluppare futuri studi comparativi a livello nazionale ed europeo, poiché mette a disposizione gli strumenti e i dati necessari per un ulteriore approfondimento sul tema affrontato.

1.2. Premesse metodologiche

In relazione al ritorno forzato, la principale fonte è costituita dall'apposito archivio curato dal Centro Elaborazioni Dati (Ced) del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, in cui è possibile reperire informazioni sui flussi irregolari e sui ritorni, tramite i dati relativi agli sbarchi clandestini, alle espulsioni, ai respingimenti alla frontiera, alle presenze presso i Centri di Identificazione ed Espulsione. Nell'approfondimento della tematica dell'immigrazione irregolare rilevano inoltre le indagini ispettive sui lavoratori irregolari condotte dal Ministero del Lavoro, così come la Relazione annuale della Corte dei Conti sul bilancio dello Stato. L'azione di controllo delle frontiere dello stato può essere studiata anche facendo riferimento agli accordi di riammissione del Ministero degli Affari Esteri.

Anche per quanto riguarda lo studio del ritorno volontario assistito la fonte principale è il Ministero dell'Interno, istituzione deputata al finanziamento dell'attività ufficiale, affidata nella gestione operativa all'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM), che si rivela pertanto una preziosa fonte di informazioni e di dati statistici¹⁷. Un'ulteriore fonte per quanto riguarda i richiedenti asilo è fornita dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR).

Per ogni studio sul fenomeno migratorio è bene tenere in considerazione l'andamento della migrazione nel contesto di riferimento, nei suoi dati strutturali e dina-

mici, come avviene nel caso italiano tramite l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) che fornisce informazioni precise e tempestive sulla presenza degli stranieri sul territorio italiano, così come i Dossier Statistici sull'immigrazione curati ogni anno dalla Caritas/Migrantes, che dal 1990 raccolgono preziosi contributi nell'analisi del fenomeno migratorio in Italia nelle sue varie componenti.

La letteratura scientifica sul tema del ritorno si è sviluppata fin dagli anni settanta-ottanta, distinguendosi nel tempo per l'attenzione su aspetti specifici. Sono diverse le griglie concettuali e le ipotesi interpretative che sono state costruite per descrivere e valutare il reinserimento degli immigrati nelle realtà di partenza¹⁸.

Il tema del ritorno è stato oggetto di attento studio da parte di organizzazioni internazionali quali l'OIM (www.iom.int) - che nel 2008 ha selezionato il tema "Return Migration: Challenges and Opportunities" a cui sono stati dedicati nello stesso anno a Ginevra anche specifici workshops quali "Managing Return Migration" e "Enhancing the Role of Return Migration in Fostering Development" - l'OCSE (www.oecd.org), che ha organizzato un meeting di esperti su "Return Migration and Development"¹⁹ a cui sono seguite diverse pubblicazioni²⁰.

Esistono poi centri specializzati in analisi del fenomeno migratorio che si distinguono per le analisi elaborate come il Centro Studi di Politica Internazionale - Cespi di Roma (www.cespi.it), il Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione - Fieri di Torino (www.fieri.it), l'Istituto per gli Studi sulla Multietnicità - Fondazione Ismu (www.ismu.org). In aggiunta, l'agenzia dell'UE con sede a Torino nota come Fondazione europea per la formazione professionale - ETF (www.etf.europa.eu) ha realizzato negli ultimi anni dei rapporti sul contributo dello sviluppo delle risorse umane nella politica migratoria in Tunisia, Moldavia, Albania, Egitto e Ucraina, così come di particolare interesse risulta il progetto MIREM dell'Istituto Universitario Europeo - IUE di Firenze (www.mirem.eu) incentrato sulla migrazione nell'area mediterranea.

Il Punto di Contatto Nazionale EMN ha fornito a più riprese il suo apporto su questo tema, così come hanno fatto gli altri punti di contatto della Rete.

2. Definizioni, categorie di beneficiari e dati statistici

2.1. Definizioni e categorie di beneficiari

La letteratura scientifica sul tema del ritorno non manca di sottolineare la difficoltà concettuale nelle definizioni di ritorno e di rientranti²¹, che rende complesso uno studio comparato. Già dagli anni ottanta²² erano evidenti i rischi di ambiguità ed indeterminazione che accompagnano la concettualizzazione delle forme di ritorno: la natura transitoria o definitiva, le destinazioni articolate che comprendono più stati, i soggetti coinvolti.

Un contributo di rilievo alla comparazione sul tema del ritorno è riscontrabile nello studio della Rete Europea per le Migrazioni su *“Migrazioni di ritorno: il caso italiano”* del 2006, di cui il presente lavoro si pone come prosecuzione, così come nelle ricerche condotte a livello sovranazionale (Organizzazione Mondiale per le Migrazioni, 2004; Parlamento Europeo, 2005; UNDP, 2008; Fundamental Rights Agency, 2009²³).

Il *“ritorno”* è definito dal Glossario redatto dalla Rete Europea per le Migrazioni come *“il movimento di una persona che ritorna nel proprio Paese di origine, di nazionalità o nel Paese di residenza abituale solitamente dopo aver speso un periodo di tempo significativo (ad es. escludendo periodi di vacanza o incontri lavorativi, considerando invece un periodo di tempo superiore ai tre mesi) in un altro Paese. Il ritorno può o meno essere volontario”*²⁴.

Ai fini della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini terzi il cui soggiorno è irregolare, la cosiddetta *“direttiva ritorno”*, ai sensi dell’art. 3, si intende per:

- a) *“cittadino di un Paese terzo”*: chiunque non sia cittadino dell’Unione ai sensi dell’articolo 17, paragrafo 1, del trattato né un beneficiario del diritto comunitario alla libera circolazione, quale definito all’articolo 2, paragrafo 5, del codice frontiere Schengen;
 - b) *“soggiorno irregolare”*: la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un Paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d’ingresso di cui all’articolo 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d’ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro;
 - c) *“ritorno”*: il processo di ritorno di un cittadino di un Paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di ritorno sia forzatamente:
 - nel proprio Paese di origine, o ...
 - in un Paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o ...
 - in un altro Paese terzo, in cui il cittadino del Paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato;
 - d) *“decisione di ritorno”*: decisione o atto amministrativo o giudiziario che attesti o dichiari l’irregolarità del soggiorno di un cittadino di Paesi terzi e imponga o attesti l’obbligo di ritorno;
 - e) *“allontanamento”*: l’esecuzione dell’obbligo di ritorno, vale a dire il trasporto fisico fuori dello Stato membro;
 - f) *“divieto d’ingresso”*: decisione o atto amministrativo o giudiziario che vieti l’ingresso e il soggiorno nel territorio degli Stati membri per un periodo determinato e che accompagni una decisione di ritorno;
 - g) *“rischio di fuga”*: la sussistenza in un caso individuale di motivi basati su cri-
-

teri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un cittadino di un Paese terzo oggetto di una procedura di ritorno possa tentare la fuga;

- h) “partenza volontaria”: l’adempimento dell’obbligo di ritorno entro il termine fissato a tale scopo nella decisione di ritorno;
- i) “persone vulnerabili”: i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, le famiglie monoparentali con figlio minori e le persone che hanno subito torture, stupri, o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

In linea con l’oggetto della suddetta direttiva che mira a stabilire norme e procedure comuni nei confronti di cittadini di Paesi terzi che si trovano in una situazione di irregolarità, il ritorno – ossia il processo di tornare indietro verso un altro Stato, sia esso lo Stato di origine, uno Stato di transito o uno stato terzo - è considerato come conseguenza di un obbligo di ritorno, il cui adempimento può essere volontario (partenza volontaria) o forzato (allontanamento).

Secondo l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, per ritorno si intende in termini generali l’azione o il processo di tornare indietro, che può avvenire all’interno o all’esterno dei confini di uno stato²⁵. Il ritorno si può suddividere poi in diverse sotto-categorie, utili per descrivere non solo il modo in cui esso è avvenuto (ad esempio volontario o forzato, spontaneo o assistito), così come il migrante che è coinvolto nel ritorno (ad esempio in situazione di irregolarità o rifugiato).

In termini più specifici, la “migrazione di ritorno” viene considerata il movimento di una persona che ritorna nel proprio Paese di origine o di residenza, dopo aver passato almeno un anno in un altro Paese. Il ritorno può essere volontario o meno. Con l’espressione “ritorno volontario”, l’OIM intende il ritorno spontaneo o assistito (nel qual caso si tratterà di ritorno volontario assistito) fondato su una decisione volontaria dell’individuo di lasciare il Paese. Nel primo caso l’individuo decide di attuare il ritorno per proprio conto, diversamente dal caso di ‘ritorno volontario assistito’ che presuppone un’assistenza logistica e finanziaria da parte dello Stato ospitante o di terzi, come per esempio le organizzazioni internazionali.

Si noti la differenza tra il concetto di “ritorno volontario” come indicato dall’OIM, basato sulla libertà di scelta del singolo migrante, e il concetto di “partenza volontaria” come indicata nella “direttiva ritorno”, che segue, entro il tempo fissato, un obbligo di ritorno. Anche nella definizione di ‘gruppo vulnerabile’ le indicazioni dell’OIM si discostano parzialmente, riferendosi in maniera più generale ad ogni gruppo o settore della società che è soggetto più che altri gruppi all’interno dello Stato ad un alto rischio di pratiche discriminatorie, violenza, disastri naturali, avversità economiche, ossia ogni gruppo o settore della società (ad esempio donne, bambini ed anziani) che sono maggiormente in pericolo in periodi di conflitto e di crisi.

Alle diverse definizioni di ritorno corrispondono altrettante categorie di rientranti. Ai sensi dell'art.2, la "direttiva ritorno" si applica ai cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare. L'ambito di applicazione esclude i beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione, quali definiti all'articolo 2, paragrafo 5, del codice frontiere Schengen, ma prevede una certa discrezionalità da parte degli Stati membri nel decidere di applicare o meno la direttiva ai cittadini di Paesi terzi:

- sottoposti a respingimento alla frontiera conformemente all'articolo 13 del codice frontiere Schengen ovvero fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro;
- sottoposti a ritorno come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale, o sottoposti a procedure di estradizione.

In caso di adempimento volontario dell'obbligo di ritorno dichiarato da una decisione o atto amministrativo o giudiziario che attesti l'irregolarità del soggiorno, si tratterà di partenza volontaria, in caso contrario di ritorno forzato.

Rileva pertanto la posizione del migrante la cui irregolarità può essere connessa all'ingresso, alla residenza o al venir meno dei requisiti di soggiorno legale. Si intende per "immigrato illegale" lo straniero entrato illegalmente nello Stato, violando le procedure di ingresso e soggiorno; per "immigrato irregolare" o "overstayer" lo straniero entrato legalmente nello Stato, ma che in seguito si è trattenuto oltre il periodo permesso e di conseguenza non è più in possesso dei documenti necessari per il soggiorno. Non rientrano invece nella categoria degli irregolari i richiedenti asilo finché non sia stata adottata una decisione negativa in merito alla domanda d'asilo o una decisione che pone fine al diritto di soggiorno quale richiedente asilo. Con l'espressione "richiedente asilo" viene indicata la persona che chiede di essere ammessa in uno stato come rifugiato ed è in attesa della decisione sulla sua domanda di ottenimento del suddetto status, in ottemperanza agli strumenti internazionali e nazionali. Nel caso in cui la domanda sia accolta positivamente dalle autorità competenti di quel Paese²⁶, alla persona viene riconosciuto lo status di rifugiato politico, poiché considerata secondo l'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra una persona che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

Il più ampio concetto di 'ritorno volontario', così come indicato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, fa riferimento non solo alla categoria di migranti (irregolari) che rientrano nella 'partenza volontaria', ma comprende anche coloro che decidono volontariamente di tornare indietro trovandosi nella posizione di:

- possedere un permesso di soggiorno in uno Stato membro;
- non possedere un permesso di soggiorno valido, senza peraltro essere ancora soggetti ad una decisione di ritorno;
- di aver presentato domanda per il soggiorno (ad esempio i richiedenti asilo o di protezione internazionale), rimasta ancora senza esito.

Il ritorno volontario assistito può essere considerato una sub-categoria del ritorno volontario, poiché si prefigge di dare assistenza logistica, finanziaria e/o materiale a coloro che decidono per il ritorno volontario. Spesso, il supporto economico è fornito dallo Stato, sia in modo diretto sia in maniera indiretta attraverso il finanziamento ad altri enti o organizzazioni. Il Fondo Europeo per i Rimpatri si configura come una ulteriore fonte di finanziamento per progetti di ritorno volontario assistito.

Nel caso italiano possono usufruire del "Ritorno Volontario Assistito" gruppi eterogenei di migranti tra cui i titolari di permesso per protezione sussidiaria o umanitaria temporanea e gli sfollati per emergenze umanitarie, i rifugiati, i richiedenti asilo o le persone che hanno rinunciato alla domanda di asilo o ai quali non è stato riconosciuto lo status di rifugiato e, infine, i soggetti ex Convenzione di Dublino. A questo gruppo si aggiunge il gruppo di migranti in stato di vulnerabilità, vittime di tratta, casi umanitari, minori non accompagnati e lavoratori in difficoltà.

A differenza di quanto suggerito nella "direttiva ritorno", sono esclusi i migranti irregolari, per i quali la legislazione italiana non prevede possibilità di accesso diretto, contemplato invece nella direttiva europea. Gli ultimi interventi legislativi si muovono invece in direzione inversa, in quanto, con l'introduzione del reato di clandestinità, previsto nella legge sulla sicurezza n. 94/2009, lo status di irregolarità sul territorio italiano rientra in una fattispecie di tipo penale, pertanto ai sensi dell'eccezione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b della "direttiva ritorno" lo Stato avrà la facoltà di non applicare la direttiva, in quanto il ritorno è conseguenza di una sanzione penale in conformità con la legislazione nazionale.

2.2. Dati statistici sul ritorno

Ritorno forzato

Il contrasto ai flussi migratori irregolari si articola sul piano esterno attraverso respingimenti alle frontiere e ritorni forzati e su quello interno mediante controlli ispettivi sui luoghi di lavoro, che permettono di far emergere l'area di sommer-

so che in Italia continua ad essere fattore di attrazione per i migranti senza regolare permesso di soggiorno.

Nel 2008 i respingimenti sono stati 6.358, gli sbarchi hanno coinvolto 36.951 persone, i ritorni 17.880, le persone transitate nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) sono state 10.539. Il numero totale di persone effettivamente allontanate dal territorio italiano sono state 24.238 a fronte di un numero di non ottemperanti all'ordine di lasciare l'Italia pari a 46.391. Le persone complessivamente coinvolte raggiungono quindi la cifra di 70.629, con una efficacia dei provvedimenti del 34,3%.

ITALIA. Respingimenti, espulsioni e rimpatri (1999-2008)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|
| Respinti frontiera | 24.528 | 23.878 | 20.547 | 11.099 | 6.358 |
| Espulsi/Rimpatriati | 35.437 | 30.428 | 24.902 | 15.680 | 17.880 |
| Tot. Persone allontanate | 59.965 | 54.306 | 45.449 | 26.779 | 24.238 |
| Non ottemperanti | 45.697 | 65.617 | 78.934 | 47.983 | 46.391 |
| Tot. Coinvolti | 105.662 | 119.923 | 124.383 | 74.762 | 70.629 |
| % allont. su coinvolti | 56,8 | 45,3 | 36,5 | 35,8 | 34,3 |

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Le frontiere, luoghi dove in prevalenza vengono effettuati i respingimenti, sono le aree di Milano Malpensa (1.397) e Roma Fiumicino (1.707) e quelle terrestri di Verbania-Domodossola (777) e Como Ponte Chiasso (710). La diminuzione dei respingimenti da 11.099 del 2007 a 6.358 del 2008 può essere riconducibile agli effetti dell'ingresso degli ultimi Paesi dell'Est Europa nella Unione Europea (fino a qualche anno fa Romania e Bulgaria erano le nazionalità più implicate nei respingimenti), che ha reso del tutto ininfluenti alcune aree prima tra le più attive nei respingimenti, come il caso di Trieste.

Le nazionalità maggiormente implicate nei respingimenti sono quelle del Marocco (369), dell'Albania (337), della Serbia (306) e del Brasile (293).

Il totale di ritorni forzati, risultante dalla somma delle espulsioni e di riammissioni, è di 17.880 persone, dato che si mostra di poco superiore a quello dell'anno precedente. Le prime cinque nazionalità rappresentate sono quelle di Afghanistan (2.499), Iraq (2.344), Albania (2.044), Marocco (1.959) e Tunisia (1.052). Questi Paesi si differenziano però per l'incidenza del totale del numero di ritorno per riammissione o per espulsione: sia nel caso dell'Afghanistan che in quello dell'Iraq a pesare sono nella quasi totalità le riammissioni, a contrario di quanto avviene per le altre nazionalità, nel qual caso i ritorni sono da attribuirsi per più del 60% a provvedimenti di espulsione.

Tra le province con un numero di ritorni superiore alle mille unità troviamo Anco-

na (2.122, per la quasi totalità dovuto a riammissioni), Roma (1.727, dovuto ad espulsioni), Imperia (1.796, dovuto a riammissioni), Bari (1.782, dovuto a riammissioni), Venezia (1.654, dovuto a riammissioni) e Torino (1.225).

Il tasso di ritorno – ossia l'efficacia del ritorno forzato, dato dal numero di persone allontanate (respinti, espulsi, rimpatriati) sul totale di persone coinvolte - va a confermare il trend decrescente affermatosi già dal 2004, passando gradatamente dal 56,8% del 2004 al 34,3% del 2008.

Il numero di non ottemperanti è molto alto, fino ad arrivare a più del 90% in alcune nazionalità, seppure molte di queste presentino a livello assoluto un numero di casi piuttosto basso: Liberia, Kenia, Gabon, Cina Popolare, Sierra Leone, Senegal, Niger, Mali, Gambia. In termini assoluti, i Paesi verso i quali il ritorno appare particolarmente difficoltoso nella sua effettiva attuazione sono nell'ordine: Marocco (7.595), Tunisia (6.232), Cina Popolare (3.246), Senegal (3.226), Nigeria (3.038), Egitto (2.513), Iraq (1.696), India (1.667), Albania (1.639), Algeria (1.468).

L'incidenza dei ritorni è più alta, superiore al 70%, in alcune province quali Ancona, Venezia, Imperia, Bari e Brindisi.

Gli sbarchi²⁷ sono cresciuti in maniera costante dal 2004 (dopo le restrizioni apposte dalla Spagna negli avamposti di Ceuta e Melilla), e quasi raddoppiati nell'ultimo anno, passando dai 20.455 del 2007 ai 36.951 del 2008, arrivando quasi allo stesso livello del 1998, quando l'Italia iniziava ad essere meta del forte flusso migratorio proveniente dai Paesi balcanici. Ciò sta a sottolineare l'importanza di una cooperazione internazionale con i Paesi di transito ed origine per un contrasto efficace della immigrazione irregolare.

Nel 2008 sono avvenuti 665 sbarchi che hanno coinvolto 30.265 uomini, 3.935 donne e 2.751 minori, di cui il 77% minori non accompagnati e pertanto affidati a strutture sociali. Il numero delle donne è quindi di molto inferiore a quello degli uomini, forse in relazione alla particolare pericolosità e difficoltà che richiede il viaggio nelle cosiddette "carrette del mare". Il numero di minori è prevalentemente concentrato negli sbarchi in Sicilia, dove arriva a 2.584 unità.

La Sicilia, ed in particolare l'isola di Lampedusa (30.657), è stato l'approdo maggiormente utilizzato, ma è bene segnalare un trend iniziato nel 2007 che vede le coste sarde – prima poco o per nulla investite dagli sbarchi – come il secondo porto di approdo, ancora prima della Puglia e della Calabria. Nella provincia di Cagliari, nelle località di Capo Teulada e Porto Canale vi sono stati infatti rispettivamente 41 sbarchi e 18 sbarchi, con un numero di persone coinvolte pari a 607 e 335 unità. L'azione di contrasto più intenso avvenuto nelle coste meridionali ha comportato pertanto un cambio di strategia nelle rotte dei trafficanti di manodopera.

Con un numero quasi doppio di sbarchi rispetto all'anno precedente, anche le

strutture predisposte all'accoglienza hanno conosciuto serie difficoltà. Il 2008 è stato infatti un anno di particolare intensità non solo per quanto riguarda le persone coinvolte negli sbarchi, ma anche nel totale degli stranieri transitati nei Centri di Identificazione ed Espulsione, pari a 10.539, un numero superiore alla somma delle persone transitate nei tre anni precedenti (9.647). Numerose sono le analisi con oggetto questi Centri²⁸, nati con la legge "Turco-Napolitano" del 1998 (legge n. 286/1998) e successivamente disciplinati dal DPR n. 394/1999, dalla legge "Bossi-Fini" (legge n. 189/2002) e da ultimo con la Legge n. 94 del 15 luglio 2009 nota come "pacchetto sicurezza". Il Centro più attivo è stato quello di Roma (Ponte Galeria) con 2.653 ingressi, seguito da quelli di Milano (Via Corelli), Bari-Palese e Gorizia-Gradisca d'Isonzo con rispettivamente 1.360, 1.238 e 1.198 ingressi; gli altri Centri hanno avuto un flusso inferiore alle 1.000 unità.

Il tasso medio di ritorno delle persone trattenute nei Centri di Identificazione ed Espulsione, ottenuto dal numero di persone che sono tornate in patria dopo il trattenimento in un Centro sul numero totale di transitati, è stato nel 2008 del 41%, in leggero calo rispetto al 46,2% dei tre anni precedenti. Il numero di stranieri dimessi senza poter essere rimpatriati è invece del 29% (3.060 persone, circa uno su quattro). Aumenta dall'1,1% al 15,1% il peso dei richiedenti asilo tra le persone transitate nei CIE, che una volta accertata la domanda, porta al trasferimento delle persone in questione presso i Centri di accoglienza specifici per richiedenti asilo (CARA). Per quanto riguarda coloro che chiedono asilo politico, tre su quattro sono di nazionalità nigeriana (772) o algerina (418). Altri esiti del trattenimento, seppure di incidenza marginale, sono: la mancata convalida dell'autorità giudiziaria (497 casi, pari al 4,7%, con un picco del 12,8% nel Centro di Bologna); l'allontanamento dal Centro (156 casi, pari all'1,5%, con un picco del 5,3% nel Centro di Caltanissetta); l'arresto (119 casi, pari all'1,1%, con un picco del 4,4% nel Centro di Bari - Palese) e altri motivi (797 casi).

Le nazionalità più rappresentate tra le persone transitate nei Centri di Identificazione ed Espulsione sono quelle del Marocco (1.833), della Nigeria (1.763), dell'Algeria (1.403) e della Tunisia (1.071); nessuna delle altre nazionalità è rappresentata da più di 550 unità. Il 77,5% degli stranieri transitati nei Centri sono uomini, ed in alcune nazionalità la presenza femminile è quasi nulla (Algeria). Per le donne, l'esito del trattenimento è in primo luogo il ritorno (36,3%), seguito dalla dimissione (33,6%) e con un certo distacco dalla richiesta di asilo politico (11%) e dalla mancata convalida dell'autorità giudiziaria (10,7%). Per gli uomini l'esito più probabile è comunque il ritorno (42,4%) seguito però con un distacco maggiore dalla dimissione (27,7%) e dalla richiesta di asilo politico (16,3%), mentre scende al 3% l'evento di mancata convalida da parte dell'autorità giudiziaria.

ITALIA. Sbarchi a Lampedusa (2005-2008)

| Anno | N. Eventi | Uomini | Donne | Minori | Totale |
|------|-----------|--------|-------|--------|--------|
| 2005 | 154 | 12.557 | 467 | 831 | 14.855 |
| 2006 | 341 | 16.213 | 886 | 997 | 18.096 |
| 2007 | 270 | 9.759 | 835 | 1.155 | 11.749 |
| 2008 | 397 | 24.810 | 3.522 | 2.326 | 30.657 |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Ai controlli alle frontiere esterne è necessario affiancare una azione di controllo interno per poter intercettare quella parte di irregolarità già presente sul territorio, ossia gli immigrati entrati comunque in Italia. La stima della fondazione Ismu²⁹ all'inizio del 2008 è di 650.000 immigrati irregolari³⁰, conteggiati ipotizzando che il numero di irregolari al 1° gennaio 2008 sia approssimabile al 90% delle persone che ad aprile dell'anno precedente hanno presentato domanda per il decreto flussi 2007. Tra i principali gruppi nazionali si evidenzerebbero quote di irregolarità particolarmente alte per i bengalesi (52%), per i boliviani (42%), per i pakistani (39%), per gli indiani (37%) e per i moldavi (34%).

Tra le disposizioni normative emanate nel 2007 ai fini di contrasto del lavoro sommerso e irregolare ricordiamo:

- l'istituzione di una cabina di regia nazionale di coordinamento per i piani territoriali di emersione e di promozione dell'occupazione regolare;
- la costituzione di un apposito fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI);
- la costruzione di indici di congruità che rapportano la qualità dei servizi e i beni prodotti con la quantità delle ore necessarie per produrli, in modo da poter monitorare se l'azienda fa o meno ricorso a forze lavoro non dichiarate;
- l'aumento delle sanzioni in materia di lavoro e di legislazione sociale;
- l'estensione a tutti i settori di attività dell'obbligo di comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno antecedente all'inizio dello stesso;
- il rafforzamento della capacità ispettiva attraverso il potenziamento dell'organico del Comando dei Carabinieri.

Secondo una stima del quotidiano finanziario "Il Sole 24 Ore" il numero cospicuo di lavoratori domestici che lavora in Italia da irregolare oscillerebbe da un minimo di 250.000 ad un massimo di 900.000³¹. Le motivazioni che portano le famiglie a fare ricorso a questo tipo di assistenza sono diverse e vanno dalla scarsa capacità di avere risposte istituzionali adeguate e tempestive ad esigenze familiari, alle difficoltà burocratiche legate alla regolarizzazione di una prestazione lavorativa o ancora al risparmio per le famiglie, che in tal modo evitano di versare i contributi, di pagare le ferie, la tredicesima e la liquidazione. Da una ricerca del Censis³² per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali viene confermato l'aumento del lavoro irregolare nel settore dei servizi, con una incidenza di lavo-

ratori immigrati in continua crescita. Il lavoro domestico è inoltre prevalentemente femminile. Secondo una ricerca dell'IREF³³, svolta su un campione di circa 1.000 collaboratori familiari di 66 nazionalità diverse - popolazione fornita dal database dell'Osservatorio sul lavoro domestico dell'Inps - le donne costituiscono l'84% del campione. L'età media è di 40 anni e l'area di provenienza risulta essere in prevalenza l'Europa orientale, soprattutto per le più giovani (con meno di 36 anni), o dalla ex Unione Sovietica per le più anziane. Altre regioni rappresentate sono quelle dell'Asia (16%), del Centro e Sud America (14%) e dell'Africa. La presenza filippina, secondo il citato studio, è in forte diminuzione essendo passata dal 31% nel 1997 al 10% nel 2006. Il metodo di reclutamento prevalente è quello del network informale e personale (conoscenti - parenti), così come dimostra l'indagine condotta dal Cergas dell'Università Bocconi di Milano sulle convenienze nascoste dell'assistenza agli anziani³⁴.

Le condizioni lavorative degli immigrati sono particolarmente difficili specialmente per coloro che si trovano in posizione di irregolarità, così secondo i risultati del rapporto annuale del 2009 dell'Organizzazione internazionale del lavoro delle Nazioni Unite (ILO)³⁵. Questo si riflette nelle dure condizioni di detenzione di immigrati irregolari in attesa di ritorno, negli orari di lavoro lunghi e di salari bassi e pagati con notevole ritardo, nella trattenuta da parte dei datori di lavoro della busta paga come corrispettivo di un alloggio spesso tenuto in condizioni precarie, senza elettricità e acqua corrente.

Come sottolineato nello studio CARIM sulla integrazione sociale degli immigrati, sulla migrazione e i movimenti di popolazione³⁶ condotto dal Centro Robert Schuman, in collaborazione con l'Università Europea e cofinanziato dall'Unione Europea mediante il programma AENEAS, i Paesi del Sud e dell'Est del Mediterraneo sono investiti da flussi migratori considerevoli, che non permettono una piena integrazione degli stranieri coinvolti. Ne risulta pertanto che un gran numero di immigrati in questi Paesi si trova in una posizione irregolare. Secondo questo studio i migranti irregolari non devono però essere considerati come un gruppo monolitico, ma piuttosto possono essere distinti in tre categorie: migranti economici, rifugiati e migranti di transito. I migranti economici rispondono a una domanda del mercato del lavoro, ma in maniera informale, andando ad inserirsi nel mercato del sommerso, spesso per mancanza dei documenti necessari al regolare soggiorno; i rifugiati sono invece mossi dalla ricerca di una sicurezza personale e rientrano nella categoria degli irregolari quando si trattengono sul territorio nonostante la loro domanda di asilo sia stata rigettata; i migranti di transito, infine, si trovano sul territorio solo temporaneamente o non per scelta poiché il loro intento è quello di raggiungere un'altra destinazione.

Nonostante le diverse categorie di immigrati irregolari, lo studio CARIM suggerisce un comportamento sostanzialmente omogeneo tra gli stranieri in posizione

irregolare per due ordini di motivazioni: (1) l'essere irregolare riflette una tensione tra la volontà di trasferirsi in un Paese diverso dal proprio e la riluttanza e l'impossibilità da parte del Paese di destinazione di integrare ed accogliere; (2) gli immigrati irregolari condividono una posizione precaria nella realtà locale in relazione all'accesso al mercato del lavoro e al welfare.

Una differente suddivisione della categoria degli immigrati irregolari è fornita da uno studio³⁷ sugli immigrati in Italia condotto per il Ministero dell'Interno nel dicembre 2007. Anche in questo caso, infatti, le migrazioni irregolari non sono da considerare un fenomeno uniforme, ma vengono individuate diverse categorie:

- gli *overstayer*, ossia coloro che entrano regolarmente nel territorio di accoglienza, ma che poi rimangono oltre i tempi di permanenza previsti dal loro specifico status;
- i clandestini, ossia coloro che entrano illegalmente in un Paese, sia di nascosto sia falsificando documenti di ingresso o di permanenza;
- le vittime di tratta, ossia coloro che entrano sul territorio per l'azione di organizzazioni dedite al traffico di esseri umani.

Molti indizi inducono infatti a pensare che la condizione di immigrato irregolare non sia strutturale, ma una sorta di anticamera della regolarità. Due elementi possono essere portati a supporto di tale tesi: da un lato l'elevata presenza di regolarizzati nella popolazione dei regolari presenti in Italia, dall'altro il forte contrarsi della dimensione della irregolarità nei mesi immediatamente successivi all'adozione di una sanatoria. Nello stesso rapporto si rileva che l'irregolarità non è una caratteristica che si distribuisce omogeneamente nella popolazione straniera, ma varia sensibilmente a seconda della nazionalità. Le nazionalità presenti da lungo tempo in Italia registrano percentuali di irregolari comparativamente inferiori (Sri Lanka, Cina, Filippine, Albania, India, Pakistan, Marocco, Senegal, Tunisia) a contrario delle nazionalità di recente immigrazione (Ucraina e Romania fino al 2006).

Un interessante studio condotto dall'équipe della facoltà di Economia dell'università di Bari³⁸ mette in correlazione lo status di irregolarità con il comportamento dei migranti di ritorno nel proprio Paese di origine, la loro propensione alla reintegrazione e, pertanto, il livello di sostenibilità del ritorno. La condizione di irregolarità riduce la possibilità per il migrante di utilizzare pienamente il proprio capitale umano e pregiudica nel contempo la possibilità di accesso del migrante ad una serie di mercati ed istituzioni nel Paese di destinazione, producendo in primo luogo uno spreco di talento (*skill waste*) e una compressione della remuneratività del capitale umano del migrante e dei suoi risparmi accumulati, particolarmente evidente negli immigrati più istruiti e qualificati. In forte contraddizione con i risultati legati alle esperienze dei migranti di ritorno regolari, che sostengono che la migrazione di ritorno è più

probabile tra gli individui con basse qualifiche ed istruzione, i risultati dell'analisi condotta dai ricercatori di Bari dimostra la tendenza a tornare nel Paese di origine tra i migranti irregolari più qualificati.

Ritorno Volontario Assistito

La normativa italiana prevede misure di ritorno volontario assistito per specifiche categorie di stranieri, segnatamente:

- i richiedenti asilo, i rifugiati, o coloro che hanno rinunciato alla domanda di asilo o ai quali la stessa è stata rigettata, i titolari di permesso per protezione umanitaria temporanea, gli sfollati per emergenze umanitarie;
- le vittime di tratta, i casi umanitari, i minori non accompagnati e i lavoratori in difficoltà.

Sono esclusi da tali misure gli immigrati irregolarmente soggiornanti, per i quali si applicano le sanzioni previste dal Testo Unico sull'immigrazione. Gli istituti di ritorno riguardano esclusivamente gli stranieri non comunitari, oltre ai casi di minori non accompagnati comunitari sempre che il ritorno sia attuato nell'interesse del minore ed in ogni caso in accordo con quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito dal 1991 al 2009

| <i>Periodo</i> | <i>Motivo</i> | <i>v.a.</i> | <i>%</i> |
|-------------------------|---|--------------|--------------|
| Dal 1991 al 2001 | Emergenze umanitarie | 5.252 | 67,5 |
| Dal 2001 al 2009 | Richiedenti asilo | 990 | 12,7 |
| Dal 1999 al 2009 | Vittime tratta | 526 | 6,8 |
| Dal 1992 al 2009 | Casi umanitari/stranieri in difficoltà | 1.010 | 13,0 |
| Dal 1991 al 2009 | Totale ritorni volontari assistiti | 7.778 | 100,0 |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM - Roma luglio 2009

Il numero complessivo di beneficiari di misure di ritorno volontario assistito è dato dall'aggregazione di più programmi che coinvolgono le diverse categorie di migranti. La complessità di definire un quadro globale è frutto principalmente della durata dei singoli progetti che non sempre coincidono con l'anno solare e sono spesso sottoposti a proroghe.

Il numero complessivo di ritorni assistiti dal 1991 al 2009 è stato di 7.778 casi. Fino al 2001 la parte più consistente degli assistiti è riconducibile alle emergenze umanitarie nei Balcani dei primi anni '90 e poi nel Kosovo all'inizio del 2000 in relazione alle quali sono stati assistiti 5.252 beneficiari. Dal 2001 al 2009 sono stati assistiti 990 casi riguardanti richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione temporanea, pari a circa il 12,7% del totale dei beneficiari. A questi si aggiungono 526 casi di assistenza a vittime di tratta (pari al 6,7%) e 1.010 casi umanitari (pari al

13%) riguardanti 571 lavoratori in difficoltà assistiti dal Fondo per il ritorno gestito dal 1992 dall'Istituto previdenziale nazionale Inps, o malati mentali o terminali, portatori di handicap, vittime di sfruttamento lavorativo, donne con minori a carico.

ITALIA. I casi di ritorno volontario assistito relativo alle nazionalità più rappresentate (1991-2009)

| <i>Provenienze</i> | <i>Emergenze</i> | <i>Asilo</i> | <i>Tratta</i> | <i>Casi Umanitari</i> | <i>Totale</i> | <i>%</i> |
|----------------------------------|------------------|--------------|---------------|-----------------------|---------------|--------------|
| Albania | 2.971 | 4 | 18 | 3 | 2.996 | 38,5 |
| Kosovo | 1.017 | 97 | - | - | 1.114 | 14,3 |
| Romania | - | 348 | 238 | 128 | 714 | 9,2 |
| Jugoslavia (Serbia e Montenegro) | 451 | 37 | 6 | - | 494 | 6,4 |
| Bosnia Erzegovina | 294 | 103 | 1 | - | 398 | 5,1 |
| Nigeria | - | 11 | 76 | 53 | 140 | 1,8 |
| FYROM (Macedonia) | - | 75 | 1 | - | 76 | 1,0 |
| Turchia | - | 60 | - | 1 | 61 | 0,8 |
| Fed. Russa | - | 38 | 7 | 7 | 52 | 0,7 |
| Ucraina | - | 5 | 35 | 14 | 54 | 0,7 |
| Moldavia | - | - | 33 | 8 | 41 | 0,5 |
| Bulgaria | - | 2 | 38 | 5 | 45 | 0,6 |
| Tailandia | - | - | 15 | - | 15 | 0,2 |
| Libano | - | 27 | - | - | 27 | 0,3 |
| Polonia | - | - | 8 | 4 | 12 | 0,2 |
| Afghanistan | - | 12 | - | 1 | 13 | 0,2 |
| Colombia | - | 12 | - | 1 | 13 | 0,2 |
| Azerbaigian | - | 14 | - | - | 14 | 0,2 |
| Libia | - | 7 | - | 3 | 10 | 0,1 |
| Slovacchia | - | - | 5 | 2 | 7 | 0,1 |
| Balcani | 515 | - | - | - | 515 | 6,6 |
| Altri Paesi | - | 134 | 45 | 153 | 332 | 4,3 |
| Non disaggregato | 4 | 4 | - | 627 | 635 | 8,2 |
| Totale | 5.252 | 990 | 526 | 1.010 | 7.778 | 100,0 |

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM - Roma luglio 2009

Dal 2006 al 2009, invece, la componente delle emergenze umanitarie non ha avuto alcun rilievo, a contrario di quella dei casi umanitari/stranieri in difficoltà, che nel periodo considerato ha coinvolto 347 beneficiari, a fronte dei 210 casi di richiedenti asilo e di 203 di vittime di tratta. Tra le prime cinque nazionalità maggiormente rappresentate – seppure non sia stato possibile disaggregare in base alla nazionalità tutti i dati sul ritorno assistito - troviamo i Paesi dell'area balcanica (Albania per il 38,5%, Kosovo per il 14,3%, Serbia e Montenegro per il 6,4% e Bosnia Erzegovina per il 5,1%) beneficiari per lo più di programmi di ritorno connessi all'emergenza sbarchi degli anni novanta. A questi si aggiunge la Romania, presente nella maggior parte dei diversi programmi di assistenza, con un peso del 9,2% sul totale dei beneficiari.

a) Emergenze umanitarie e richiedenti asilo

Come importante esperienza storica, è bene ricordare che l'Italia è stata interessata negli anni novanta da una ondata di immigrazione proveniente da aeree balcaniche caratterizzate da forte instabilità socio-politica, cui è conseguita una accoglienza, almeno temporanea, per motivazioni umanitarie, di 5.252 persone. A questo flusso è seguito uno di ritorno programmato e assistito dal governo italiano attraverso progetti di ritorno volontario assistito nel momento in cui la situazione nel contesto di origine è ritornata sicura³⁹.

La mancanza di un sistema organico di accoglienza e di interventi strutturati di ritorno volontario assistito per richiedenti asilo la cui domanda non ha avuto successo, per rifugiati, per soggetti ex Convenzione di Dublino e per persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari⁴⁰, ha portato all'istituzione del Programma Nazionale Asilo (PNA), nato dalla collaborazione tra Ministero dell'Interno, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Obiettivo ultimo è stato quello di creare una rete di accoglienza in favore di questi soggetti. L'esperienza del PNA è stata successivamente capitalizzata e integrata dal Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito dalla legge n. 189/2002, il cui coordinamento è stato affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI.

ITALIA: Beneficiari di ritorno volontario assistito attraverso i programmi PNA/SPRAR (2001 – 2009)

| <i>Periodo di riferimento</i> | <i>Progetto</i> | <i>Totale</i> |
|-------------------------------|------------------|---------------|
| 6/2001-12/2001 | PNA | 103 |
| 4/2002-1/2003 | PNA | 91 |
| 2/2003-11/2003 | PNA | 69 |
| 12/2003-1/2004 | SPRAR | 39 |
| 2/2004-12/2004 | SPRAR | 187 |
| 6/2004-10/2005 | SPRAR* | 119 |
| 1/2005-12/2005 | SPRAR | 172 |
| 7/2006-6/2007 | SPRAR | 78 |
| 7/2007-12/2007 | SPRAR | 50 |
| 1/2008-2/2009 | SPRAR | 63 |
| 3/2009-21/4/2009 ** | SPRAR | 19 |
| Totale | PNA/SPRAR | 990 |

* Mis. Integrative (Romania)

** Dato provvisorio

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM - Roma

Tra i diversi compiti, lo SPRAR si occupa di promuovere e realizzare interventi in favore del ritorno assistito che si attuano mediante il supporto logistico dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) che si sviluppa su tre livelli: produzione di materiale informativo; diffusione di informazioni; assistenza diretta per le procedure di ritorno e di reintegrazione. Caratteristica del sistema di accoglienza è il policentrismo che vede la partecipazione diretta degli attori del territorio favorendo l'inserimento socio-economico dei beneficiari. Nel 2007 lo SPRAR ha accolto in totale 6.284 persone, con un incremento del 15% rispetto all'anno precedente.

I progetti gestiti dallo SPRAR sono finanziati con le risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa), istituito con la citata legge n. 189/2002, che fino al 2008 è stato dotato di un budget di base di 5,16 milioni di euro, integrato da stanziamenti variabili all'interno delle leggi finanziarie di ogni anno. Fino al 2007 nel Fnpsa è confluito il Fondo Europeo per i Rifugiati (Fer), destinato al finanziamento di progetti riservati alle categorie vulnerabili. Per il periodo 2008-2013 il Fer III, istituito con la decisione 573/2007/CE, ha assunto una destinazione del tutto autonoma.

Nel primo decennio di attività lo SPRAR e il PNA, che lo ha preceduto, hanno assistito 990 beneficiari, di cui 688 nell'ultimo quinquennio 2004-2009. Diverse difficoltà burocratiche hanno portato a ritardi operativi nelle azioni di ritorno e inoltre, soprattutto nei primi anni di attività, i dati non risultano coprire le intere annualità. Tra i beneficiari si registrano per più dei tre quarti richiedenti asilo che hanno rinunciato alla propria domanda di protezione, seguiti da titolari di protezione umanitaria.

Tra i Paesi di provenienza dei beneficiari la Romania detiene il primato con il 35,2% del totale degli assistiti, seguita da altri Paesi balcanici come la Bosnia Erzegovina con il 10,4%, il Kosovo con il 9,8%, la Repubblica ex Jugoslava di Macedonia con il 7,6% e la Serbia Montenegro con il 3,7%. Altre nazionalità presenti ai primi posti della graduatoria sono la Turchia, la Federazione Russa, il Libano e l'Iraq.

È evidente come il ritorno volontario assistito avvenga verso quei Paesi che stanno riconquistando delle condizioni di stabilità economica e politica che costituiscono prerequisiti per una scelta del migrante al ritorno. La migliorata situazione in Iraq, in particolare, ha portato il Paese a passare dal 15° posto nel 2006 all'attuale 9° posto nella graduatoria delle nazionalità più rappresentate; Paesi ancora sconvolti dalla guerra come l'Eritrea, la Somalia o il Sudan rimangono ancora poco sicuri per un eventuale ritorno.

ITALIA. Nazionalità dei beneficiari di ritorno volontario assistito attraverso il PNA/SPRAR (2001-2009)

| <i>Paesi</i> | <i>Assistiti</i> | <i>%</i> |
|---------------------|------------------|--------------|
| 1 Romania | 348 | 35,2 |
| 2 Bosnia Erzegovina | 103 | 10,4 |
| 3 Kosovo | 97 | 9,8 |
| 4 Macedonia | 75 | 7,6 |
| 5 Turchia | 60 | 6,1 |
| 6 Fed. Russa | 38 | 3,8 |
| 7 Serbia Montenegro | 37 | 3,7 |
| 8 Libano | 27 | 2,7 |
| 9 Iraq | 24 | 2,4 |
| 10 Sudan | 17 | 1,7 |
| 11 Azerbaigian | 14 | 1,4 |
| 12 Afghanistan | 12 | 1,2 |
| 13 Colombia | 12 | 1,2 |
| 14 Nigeria | 11 | 1,1 |
| 15 Armenia | 9 | 0,9 |
| 16 Iran | 7 | 0,7 |
| 17 Libia | 7 | 0,7 |
| 18 Croazia | 6 | 0,6 |
| 19 Congo Rep. Dem. | 5 | 0,5 |
| 20 Sri Lanka | 5 | 0,5 |
| 21 Ucraina | 5 | 0,5 |
| Altri Paesi | 71 | 7,2 |
| Totale | 990 | 100,0 |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM - Roma

b) Vittime di tratta e casi umanitari

Le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale sono stimate in un numero di circa 2 milioni e mezzo, di cui almeno 500.000 in Europa. Le vittime giunte sul territorio italiano sono stimate dalle 29.000 alle 38.000 unità.

La possibilità di azioni di ritorno volontario assistito in favore di questa categoria di migranti è stata introdotta nel 1999 attraverso un primo programma specifico finanziato dal Ministero degli Affari Esteri che ha coinvolto 21 migranti tra donne e minori albanesi e, nel periodo di proroga fino al 2001, altre 35 persone di ritorno verso Romania, Moldavia, Ucraina, Bosnia Erzegovina, Serbia Montenegro e Lituania. A questo è seguito un secondo progetto mirato alle vittime di tratta provenienti dalla Nigeria.

Il positivo riscontro di queste iniziative mirate al ritorno di vittime di tratta di specifiche aree geografiche è stato valorizzato ed ampliato attraverso l'instaurazione di un programma apposito per questa categoria di migranti, con cadenza annuale, all'interno dell'Azione di Sistema, su iniziativa del Ministero dell'Interno

e finanziato dalla Commissione interministeriale presieduta dal Dipartimento delle Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio. Il riferimento normativo per i progetti di ritorno volontario si trova nell'articolo 18 del T.U. sull'immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998) che prevede un trattamento speciale per le vittime che intendono sottrarsi allo sfruttamento e denunciarlo, che si concretizza nella concessione di un permesso di soggiorno per protezione sociale della durata di sei mesi e la possibilità di partecipare a programmi di integrazione e/o di ritorno volontario assistito.

ITALIA. Vittime della tratta assistite nel ritorno volontario (1999-2009)

| <i>Periodo</i> | <i>Fondo</i> | <i>Ritorni</i> |
|---------------------------|---|----------------|
| 7/1999-10/2000 | Ministero Affari Esteri per Albania | 21 |
| Anno 2000 | Ministero Affari Esteri per Balcani | 35 |
| 8/2000-2/2001 | Ministero Affari Esteri per Nigeria | 28 |
| 7/2001-6/2002 (9/2002) | I Annualità Azione di sistema/Dip. Pari Opportunità | 80 |
| 4/2003-3/2004 | II Annualità Azione di sistema/Dip. Pari Opportunità | 80 |
| 3/2004-7/2005 | III Annualità Azione di sistema/Dip. Pari Opportunità | 78 |
| 8/2005-7/2006 (12/2006) | IV Annualità Azione di sistema/Dip. Pari Opportunità | 91 |
| 1/2007-10/2008 (6/2009) | Ministero Affari Esteri | 113 |
| Totale (1999-2009) | MAE/Dip. Pari Opportunità | 526 |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM - Roma

Tra il 1999 e il 2009 sono state 526 le vittime di tratta assistite al ritorno nel proprio Paese. Nell'ultima annualità dell'"Azione di sistema" (2005-2006), così come nei successivi programmi di cooperazione internazionale finanziati dal Ministero degli Affari Esteri, accanto alle vittime di tratta sono stati assistiti anche i cosiddetti 'casi umanitari', che comprendono tra gli altri: i malati (mentali e terminali), le persone portatrici di handicap, le vittime di sfruttamento lavorativo, le ragazze madri e i relativi minori a carico. Sono stati così assistiti nei due programmi menzionati 298 casi umanitari, per quasi un terzo (31,5%) di nazionalità romena⁴¹.

Considerando i programmi di cooperazione internazionale e i progetti finanziati con l'Azione di sistema dal 1999 al 2009 sono stati assistiti nel complesso 824 migranti tra vittime di tratta e casi umanitari. Tra le nazionalità più rappresentate c'erano 332 romeni (più del 40%), 92 nigeriani, 47 ucraini, 42 bulgari, 40 moldavi.

Le cosiddette 'categorie vulnerabili' beneficiano di altri due programmi finanziati dal Fondo Rimpatri Inps e dal fondo UNRRA. Il primo si rivolge ai lavoratori in difficoltà secondo quanto previsto dall'articolo 13 dalla Legge 943/1986 che prevede l'istituzione del Fondo Rimpatri alimentato dagli stessi lavoratori mensilmente con lo 0,5% delle loro buste paga. Il Fondo, oggi ancora attivo, non riceve più alcun gettito poiché la tassazione prevista è stata soppressa con la legge 286/98.

Hanno potuto beneficiare dell'assistenza al ritorno volontario attraverso questo Fondo 571 persone, di cui 385 composto da salme di lavoratori deceduti in Italia.

Infine, nell'anno 2006, il Ministero dell'Interno ha destinato una parte del Fondo lira UNRRA (Amministrazione delle Nazioni Unite per l'Assistenza e la Riabilitazione) in favore del ritorno volontario assistito di stranieri privi di necessari mezzi economici. Il progetto ha coinvolto 106 stranieri in difficoltà.

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito per vittime di tratta e casi umanitari (1999-2009)

| <i>Paese</i> | <i>Beneficiari</i> | <i>%</i> |
|---------------|--------------------|--------------|
| Romania | 332 | 40,3 |
| Nigeria | 92 | 11,2 |
| Ucraina | 47 | 5,7 |
| Bulgaria | 42 | 5,1 |
| Moldavia | 40 | 4,9 |
| Brasile | 28 | 3,4 |
| Albania | 20 | 2,4 |
| Tailandia | 15 | 1,8 |
| India | 14 | 1,7 |
| Marocco | 13 | 1,6 |
| Altri Paesi | 181 | 22,0 |
| TOTALE | 824 | 100,0 |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM - Roma

c) Minori stranieri non accompagnati

Il ritorno assistito dei minori non accompagnati segue una procedura particolare prevista da appositi accordi e convenzioni fra l'amministrazione italiana e alcune Ong, così come definito dall'art. 33 del Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998⁴². Con questo decreto è stato istituito un Comitato per i Minori Stranieri⁴³ tra i cui compiti, regolati dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999 n. 535, vi è il monitoraggio della presenza straniera di minori non accompagnati sul territorio italiano, la ricerca di familiari dei minori nel territorio italiano o nel Paese di origine, la loro accoglienza in apposite strutture, la segnalazione e l'assistenza di coloro che possono rientrare nella procedura di ritorno assistito.

Ai sensi della normativa vigente (art. 19, comma 2, lettera a del T.U. sull'immigrazione) non è consentita l'espulsione del minore di 18 anni, salvo che per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o per il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi. È possibile invece un provvedimento di ritorno assistito adottato dal Comitato per i minori stranieri, che si deve svolgere in condizioni tali da assicurare il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle convenzioni internazio-

nali per il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore. Nel caso in cui il ritorno comporti rischi per il minore, ossia quando non è stato possibile rintracciare i familiari del minore o questi stessi siano responsabili di comportamenti tali da rendere inopportuno il ricongiungimento, viene disposto il "non luogo a procedere".

Il grande afflusso di immigrati extracomunitari che ha interessato in questi anni il territorio italiano ha comportato anche la presenza, sempre più rilevante, di minori non accompagnati, che richiedono la massima attenzione e tutela da parte della legislazione nazionale. Il fenomeno ha coinvolto in particolare l'isola di Lampedusa e la regione Sicilia, come testimoniato nell'ambito dell'indagine conoscitiva disposta dalla *Commissione parlamentare infanzia* sui minori stranieri non accompagnati. I dati messi a disposizione dal Comitato per i minori stranieri rivelano la presenza di 7.797 minori non accompagnati⁴⁴, provenienti prevalentemente dall'Africa settentrionale, a seguire dall'Africa occidentale. Per tale motivo il Ministero dell'Interno ha richiamato l'attenzione sulla necessità di attuare strategie opportune, avvalendosi di Consigli territoriali per l'immigrazione, istituendo, dove opportuno, un'apposita sezione dedicata ai minori⁴⁵.

Dal 2008 poi, la possibilità di accedere a programmi di ritorno volontario assistito è stata ampliata anche a minori non accompagnati di nazionalità romena – in virtù di un accordo tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Romania del giugno 2008, entrato in vigore il 12 ottobre dello stesso anno - e successivamente, con la recente normativa sulla sicurezza, anche a tutti i minori non accompagnati cittadini dell'Unione Europea. Fino al 2006, infatti, il numero di romeni tra i minori stranieri non accompagnati costituiva la maggioranza del totale, ed aveva registrato un considerevole aumento dal 6% del 2001 al 22% del 2006. È stato pertanto istituito nell'ottobre 2007 l'Organismo Centrale di Raccordo (OCR) per la tutela dei minori comunitari non accompagnati presso il Ministero dell'Interno, con i compiti di garantire la tutela dei minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale, di dare attuazione all'Accordo italo-romeno e di valutare i progetti di assistenza e di ritorno in patria dei minori.

L'ambito di applicazione dell'Accordo italo-romeno riguarda i minori, ossia infra-diciottenni:

- entrati nel territorio italiano non accompagnati né da uno dei genitori, né dal tutore, né da persona che risulti esserne il legittimo affidatario;
 - che si vengono a trovare nelle condizioni di minori non accompagnati;
 - che non ricevono più l'assistenza da parte dei genitori o del tutore o dell'affidatario nominato, a causa di incuria, negligenza o trascuratezza grave, rilevata e valutata tale dalla competente autorità italiana, o a seguito della sussistenza di una situazione di rischio tale da pregiudicarne il percorso di crescita psico-fisico, morale e sociale.
-

Per quanto riguarda la procedura, tutte le informazioni riguardanti ciascun minore non accompagnato gestite durante il processo di identificazione e ritorno sono registrate nella "Scheda informativa del minore" che costituisce lo strumento fondamentale di conoscenza del minore e di monitoraggio del progetto socio-educativo. Il processo di gestione della presenza dei minori romeni non accompagnati viene suddiviso in cinque fasi: ritrovamento ed identificazione del minore; segnalazione del minore; affidamento ad una struttura di accoglienza; gestione del programma di ritorno; monitoraggio post-rientro.

3. Il quadro politico e normativo

3.1. Il panorama nazionale

Nel tentativo di trovare un equilibrio tra integrazione e controllo, si sono succedute in Italia diverse proposte di riforma del Testo Unico sull'immigrazione⁴⁶, che hanno privilegiato l'uno o l'altro aspetto del binomio integrazione - controllo. Il tema del ritorno è stato al centro del dibattito in riferimento ai dati che mostrano un aumento delle persone destinatarie di un provvedimento di allontanamento a fronte del quale non segue una efficacia dell'allontanamento. La principale motivazione di questa discrasia è la difficoltà di identificare la nazionalità dell'immigrato per effettuare il ritorno.

a) La necessità di un equilibrio tra contrasto e integrazione

L'attuale politica migratoria promuove l'efficacia del ritorno attraverso l'azione di contrasto della immigrazione illegale e tramite una 'stretta' sanzionatoria⁴⁷. Seguendo l'impostazione già introdotta con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (la cosiddetta "Bossi-Fini"), il tratto fondamentale della politica migratoria italiana - promossa all'interno di diverse misure volte alla protezione della sicurezza nazionale e di soggetti vulnerabili - sta nella lotta contro la clandestinità, sia già presente sul territorio, sia potenziale alla frontiera. Le modifiche riguardano diversi aspetti delle politiche migratorie, in relazione sia del diritto dell'immigrazione (consistente nell'insieme di regole e procedure sulla gestione dei flussi migratori) sia il diritto all'integrazione (ossia l'estensione, per quanto possibile, dei diritti propri dei cittadini agli immigrati). Nel Testo Unico viene peraltro introdotta una definizione di 'integrazione' quale "processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società" ed istituito un accordo di integrazione che il cittadino straniero deve sottoscrivere per il rilascio del permesso di soggiorno (che viene a configurarsi come una sorta di 'permesso a punti').

La consapevolezza della creazione di sacche di irregolarità ha spinto i diversi governi a fare largo utilizzo dagli anni ottanta fino al 2009 dello strumento della regolarizzazione (l'ultimo provvedimento al riguardo è stata la regolarizzazione di colf e badanti intervenuta nel settembre 2009), e a far perno anche sui decreti flussi annuali. Da ultimo, anche in virtù dell'introduzione del reato di clandestinità (previsto nelle ultime norme varate nel cosiddetto "pacchetto sicurezza"), per gli immigrati non coperti dalla regolarizzazione non sussiste la possibilità di una emersione dall'irregolarità alla regolarità e al contrario al decreto di espulsione amministrativa si aggiunge la configurazione di un reato di natura penale al soggiorno irregolare. Lo status di migrante irregolare viene inoltre configurato come fattispecie aggravante in ogni tipo di reato attuato dal singolo. Nel "pacchetto sicurezza" (legge n. 94/2009) viene eliminata l'eccezione attualmente prevista in base alla quale il cittadino straniero è esonerato dall'obbligo di presentare il titolo di soggiorno valido per i provvedimenti riguardanti gli atti di stato civile, che comprendono ad esempio matrimonio, registrazione della nascita, riconoscimento del figlio naturale, acquisizione della cittadinanza, registrazione della morte. Dovrebbero rimanere esclusi dall'obbligo di esibizione dei documenti i provvedimenti inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e scolastiche obbligatorie.

È importante trovare una sintesi tra misure di contrasto e misure incentivanti e questo non solo per l'esigenza di una maggiore efficacia, ma anche in nome della funzione risocializzante della pena, così come previsto dalla Costituzione⁴⁸. La promozione delle vie legali sia in fase di accesso sia di permanenza racchiude infatti nello stesso tempo un potenziale pedagogico di promozione della legalità e un incentivo alla integrazione nei confronti dei migranti già presenti sul territorio.

b) Il ritorno forzato: aspetti politici e normativi

Il ritorno forzato prescinde dalla volontà del singolo migrante e si pone come diretta conseguenza di un provvedimento di espulsione disposto dall'autorità competente. La motivazione a supporto di una azione autoritativa è riconducibile alla prerogativa statale di difendere l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, nonché all'azione di contrasto all'immigrazione irregolare. Il ritorno forzato, combinato con una serie di misure di controllo del territorio, persegue, all'interno della politica migratoria, un obiettivo di deterrenza alla immigrazione irregolare e, nella sua effettività, intende evidenziare la determinazione del governo nel combatterla. Le misure adottate richiedono comunque una piena rispondenza con gli *standard* nazionali, regionali ed internazionali di tutela dei diritti umani.

La normativa italiana sul ritorno forzato è disciplinata nel Testo Unico sull'immigrazione che alla luce delle modifiche introdotte configura diverse tipologie e modalità di esecuzione⁴⁹. Il respingimento si attua alla frontiera nei confronti dello straniero che non presenti i requisiti richiesti dalla normativa per l'ingresso nel

territorio dello Stato. Il provvedimento del questore può essere rivolto altresì a stranieri che sottrattisi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo, o nei confronti di chi, pur non rispettando i requisiti per l'ingresso, sia temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso (art.10).

L'espulsione rappresenta invece la misura per allontanare dal territorio italiano uno straniero o impedirgli di rientrare per un determinato periodo di tempo. L'espulsione può avvenire attraverso diverse modalità, ampliate tramite i recenti interventi legislativi:

- espulsione amministrativa disposta dal Ministro dell'Interno, per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato;
- espulsione amministrativa disposta dal Prefetto, nei casi in cui lo straniero (a) è entrato illegalmente nel territorio italiano sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto; (b) si è trattenuto illegalmente nel territorio senza un permesso di soggiorno valido, o scaduto da più di sessanta giorni senza che sia stato chiesto il rinnovo; (c) sia considerato appartenente a categorie definite dalla legge come pericolose (persone abitualmente dedite a traffici delittuosi o sospettate di appartenere ad associazioni criminali) o per motivi di prevenzione del terrorismo; (d) non ha rispettato il contratto di integrazione firmato al suo ingresso, ossia quando perde tutti i punti di integrazione a sua disposizione⁵⁰;
- espulsione a titolo di misura di sicurezza disposta dal giudice per lo straniero che sia condannato per alcuni dei delitti previsti dal Codice di Procedura Penale qualora risulti socialmente pericoloso;
- espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione ordinata dal giudice nel caso in cui lo straniero sia condannato (a) alla reclusione per un tempo superiore ai due anni; (b) ad una pena restrittiva della libertà personale per taluni delitti contro la personalità dello Stato⁵¹; (c) per il reato di ingresso e soggiorno illegale.

In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Ad eccezione dell'espulsione disposta dal Ministro, il divieto si estende anche nei confronti di stranieri:

- a) minori di 18 anni, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulso;
 - b) in possesso della carta di soggiorno e non appartenente alla categoria di persone pericolose;
 - c) conviventi con parenti entro il secondo grado e/o con il coniuge di nazionalità italiana⁵²;
 - d) donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.
-

Il divieto di reingresso nel territorio italiano è esteso da cinque a dieci anni, in caso di trasgressione dell'ordine di reingresso la pena è da uno a quattro anni (fino a cinque se recidivo). L'inadempienza all'ordine di espulsione prevede due fattispecie:

- la prima più grave di delitto in caso in cui la violazione è compiuta da coloro che erano stati espulsi per ingresso illegale, per mancata dichiarazione di presenza nel territorio dello Stato nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, ovvero per revoca o annullamento del permesso, nel qual caso la pena è la reclusione da uno a quattro anni, innalzabili a cinque se recidivo;
- la seconda contravvenzionale nel caso in cui lo straniero sia stato espulso per la scadenza del permesso di soggiorno da più di sessanta giorni, per il rifiuto della richiesta del titolo di soggiorno, ovvero per la mancata dichiarazione di presenza per gli stranieri non comunitari che intendono soggiornare in Italia per brevi periodi (o il prolungamento del soggiorno oltre i tre mesi), nel qual caso la pena prevista è da sei mesi ad un anno, innalzabile da uno a quattro anni se recidivo. In entrambi i casi, si procede all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

L'espulsione è disposta con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato. Quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, il questore, prima di eseguire l'espulsione, richiede il nulla osta all'autorità giudiziaria, che, in presenza di inderogabili esigenze processuali o di interesse della persona offesa, può negarlo, e di conseguenza il provvedimento è sospeso fino a quando l'autorità giudiziaria comunica la cessazione delle esigenze processuali. Il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro sette giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nell'arco di questo tempo il questore può adottare la misura del trattenimento dello straniero presso un Centro di Identificazione ed Espulsione.

Nell'adottare il provvedimento di espulsione amministrativa emanato nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine. Qualora lo straniero sottoposto a procedimento penale sia stato espulso, il giudice acquisisce la prova dell'avvenuta espulsione e pronuncia la sentenza di non luogo a procedere.

L'espulsione è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica ad eccezione del caso in cui lo straniero si sia trattenuto nel territorio italiano per più di 60 giorni oltre la scadenza del permesso di soggiorno, senza richiederne il rinnovo. In questo caso l'espulsione contiene l'in-

timazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni. Il questore dispone comunque l'accompagnamento immediato alla frontiera dello straniero, qualora il prefetto rilevi il concreto pericolo che quest'ultimo si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

All'interessato viene comunicato il decreto di espulsione unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione e ad una traduzione in una lingua da lui conosciuta (ove non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola). Contro il decreto di espulsione può essere presentato unicamente il ricorso al giudice di pace del luogo in cui ha sede l'autorità che ha disposto l'espulsione, entro sessanta giorni dalla data del provvedimento. Il giudice di competenza è il giudice di pace che accoglie o rigetta il ricorso, decidendo entro venti giorni dalla data di deposito del ricorso.

Due sono i tipi di barriere che possono essere incontrate nella concreta applicazione del ritorno forzato, uno di natura legale e uno di natura logistica. Nel primo caso, norme di rango internazionale e nazionale impediscono l'uso del ritorno forzato per quella categoria di migranti che possono fare appello al diritto di asilo o che rientrano in una categoria di persone vulnerabili. In Italia l'articolo 19 del Testo Unico sull'immigrazione tutela la posizione dello straniero che per espulsione o respingimento verso uno determinato Stato, possa subire atti di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Il divieto di espulsione è esteso anche ai minori di diciotto anni (salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi), agli stranieri in possesso della carta di soggiorno, agli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana ovvero alle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

Tra i maggiori ostacoli di natura logistica al ritorno forzato vi sono la difficoltà nell'identificazione dei migranti, l'organizzazione del viaggio di ritorno (la disponibilità del mezzo di trasporto idoneo e dei documenti necessari), la necessità di soccorrere lo straniero, nonché la mancanza di cooperazione con i Paesi di origine. L'identificazione del migrante acquisisce particolare importanza per stabilire lo Stato verso cui effettuare il ritorno, e risulta pertanto necessaria per effettuare il ritorno forzato.

Per questi motivi di frequente si crea una discrasia tra il numero di provvedimenti di espulsione emanati ed il numero effettivo di espulsi poiché l'espulsione non può essere eseguita con immediatezza. Per consentire la effettiva esecuzione dei provvedimenti di espulsione sono stati istituiti i Centri di Identificazione ed Espulsione destinati al trattenimento degli stranieri destinati all'espulsione, la cui esecuzione non sia immediatamente eseguibile. Per i Centri di Identificazione ed

Espulsione' si intendono gli ex 'Centri di Permanenza Temporanea', così denominati dalla legge n. 125 del 2008; una modifica linguistica che codifica la nuova filosofia del governo volta alla concretezza del controllo dell'immigrazione⁵³.

In questi casi il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso un Centro di Identificazione ed Espulsione e invia entro 48 ore l'adozione del provvedimento al giudice di pace territorialmente competente (art. 14 Testo Unico sull'immigrazione). Il giudice, sentito l'interessato, provvede alla convalida del provvedimento, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive ciò comportando la permanenza nel Centro per un periodo complessivo di 30 giorni. Nel caso in cui allo scadere di questo periodo non si siano ancora superati gli ostacoli all'espulsione, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Con i recenti interventi legislativi del 2009, il periodo di trattenimento può essere soggetto a due ulteriori proroghe per un periodo massimo complessivo di trattenimento di 180 giorni, fermo restando che il questore può eseguire l'espulsione anche prima dello scadere del termine di trattenimento, in presenza di particolari condizioni:

- prima proroga di sessanta giorni richiesta dal questore al giudice di pace in caso di mancata cooperazione al ritorno del cittadino del Paese terzo interessato o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi;
- seconda proroga di ulteriori sessanta giorni richiesta dal questore al giudice di pace qualora non sia possibile procedere all'espulsione in quanto sussistono le condizioni ostative all'espulsione, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo.

Se, trascorsi i termini, non sia stato possibile eseguire l'espulsione con accompagnamento forzato alla frontiera, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio entro cinque giorni⁵⁴. Il prolungamento del tempo massimo di trattenimento da 60 giorni a 180, seppure oggetto di ampio dibattito in sede parlamentare, è stato considerato necessario dal governo italiano soprattutto in relazione al fatto che alcuni Paesi di origine trasmettono con ritardo i documenti necessari per espletare la procedura d'espulsione oppure consentono il ritorno di loro cittadini solo di un ristretto numero di unità alla volta. La disposizione in esame non sembra in contrasto con il diritto comunitario, in particolare alla luce della "direttiva ritorno" del 2008, che all'articolo 15 recita "ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi". Ne consegue, operativamente, che per garantire la stessa capacità ricettiva dell'odierno sistema di accoglienza, è necessario incrementare la capienza dei Centri in questione.

In ogni caso, le modalità di trattenimento nel Centro richiedono di assicurare al migrante pieno rispetto della dignità e necessaria assistenza, così come previsto dalla normativa italiana, seppure sia richiesto allo straniero di non allontanarsi

indebitamente dal Centro. Il dibattito politico sul punto è molto ampio, in particolare in relazione alle ripetute denunce da parte di diverse organizzazioni a tutela dei diritti umani (tra cui Amnesty International, Emergency, Human Rights Watch, UNHCR) di casi di malfunzionamento ed abuso. Ciò, negli ultimi mesi, ha portato alla richiesta di un intervento da parte delle autorità italiane. Per analizzare la situazione, il governo aveva già istituito una commissione ad hoc nel 2007 che ha evidenziato le criticità del sistema degli allora Centri di Permanenza Temporanea⁵⁵. Dal dossier si evince che il costo per la costruzione di un Centro è mediamente di 6 milioni di euro e per la sua gestione di 1,3 milioni di euro annui, ma il sistema nel suo complesso necessita di alcuni miglioramenti riguardo i diritti umani e i gravi disagi alle forze dell'ordine. Tra le proposte, un maggiore utilizzo del ritorno assistito per favorire il ritorno in patria dello straniero irregolare e la sua collaborazione per poterlo attuare.

Sono, inoltre, trattenuti nel CIE anche coloro che sono oggetto di un provvedimento di espulsione e fanno richiesta di asilo, sempre che l'espulsione non sia dovuta all'ingresso clandestino o al trattenimento nel territorio senza aver presentato richiesta di permesso di soggiorno⁵⁶, nel qual caso i richiedenti asilo saranno ospitati in Centri di accoglienza specifici (CARA), per un periodo variabile di 20 – 35 giorni. Si distinguono quindi tre tipologie di strutture per accogliere e assistere gli immigrati irregolari ed i richiedenti asilo: i Centri di prima accoglienza (CDA), i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE).

I CDA svolgono un ruolo di primo soccorso, pertanto l'accoglienza nel Centro è strettamente limitata all'espletamento delle prime operazioni di identificazione che permettono lo spostamento dello straniero in un Centro specifico per richiedenti asilo ovvero in un Centro di Identificazione ed Espulsione.

I Centri operativi riescono ad ospitare circa 3.000 stranieri, e sono presenti in aree particolarmente interessate da flussi migratori, soprattutto nelle zone di confine, come Lampedusa, Bari e Foggia. I CIE, invece, sono attualmente dieci, per un totale di 1.160 posti, e altre strutture sono in fase di costruzione o ampliamento.

Per quanto concerne l'organizzazione del viaggio, sono previste delle convenzioni con soggetti che esercitano trasporti di linea o con organismi internazionali attivi nell'assistenza agli stranieri. Nell'ultimo anno il ricorso a voli charter è stato sempre più frequente. Nel primo semestre 2009, infatti, sono stati rimpatriati 1.471 stranieri, soprattutto di nazionalità tunisina, marocchina, algerina e nigeriana, dato di ancora maggiore rilevanza se confrontato con quello dell'intero anno 2008, quando con 38 voli charter sono stati rimpatriati 1.199 stranieri. Nel 2007 sono stati oggetto di ritorno forzato 1.797 immigrati irregolari tramite 47 voli charter organizzati (costo medio euro 2.500.000), 5 dei quali congiuntamente con altri Stati membri.

ITALIA. Centri di Accoglienza (CDA), Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA), Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)

| <i>Località</i> | <i>Numero di Posti</i> |
|---|------------------------|
| CDA | |
| Agrigento, Lampedusa (Centro di primo soccorso e accoglienza) | 804 |
| Bari Palese, area aeroportuale | 744 |
| Brindisi, Restinco | 180 |
| Cagliari, Elmas (Centro di primo soccorso e accoglienza) | 200 |
| Caltanissetta, Contrada Pian del Lago | 360 |
| Foggia, Borgo Mezzanone | 342 |
| Gorizia, Gradisca d'Isonzo | 112 |
| Siracusa, Cassibile | 200 |
| Trapani, Pantelleria (Centro di primo soccorso e accoglienza) | 25 |
| Totale CDA | 2.967 |
| CARA | |
| Caltanissetta, Contrada Pian del Lago | 96 |
| Crotone, località Sant'Anna | 256 |
| Foggia, Borgo Mezzanone | 198 |
| Gorizia, Gradisca d'Isonzo | 150 |
| Milano, via Corelli | 20 |
| Trapani, Salina Grande | 260 |
| Totale CARA | 980 |
| CIE | |
| Bari, Palese, area aeroportuale | 196 |
| Bologna, Caserma Chiarini | 95 |
| Caltanissetta, Contrada Pian del Lago | 96 |
| Catanzaro, Lamezia Terme | 72 |
| Gorizia, Gradisca d'Isonzo | 136 |
| Milano, via Corelli | 84 |
| Modena, La Marmora | 60 |
| Roma, Ponte Galeria | 300 |
| Torino, corso Brunelleschi | 90 |
| Trapani, Serraino Vulpitta | 31 |
| Totale CIE | 1.160 |
| Totale CDA, CARA, CIE | 5.107 |

Fonte: EMN ITALY. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2009)

A rendere possibili tali risultati ha contribuito in maniera rilevante l'intensificazione dei rapporti del governo italiano con i Paesi della costa settentrionale dell'Africa, in particolare Egitto e Tunisia. Ad influire sulla crescente attenzione posta dal governo italiano sull'effettività e la rapidità delle azioni di ritorno forzato è stata

l'emergenza ravvisabile a Lampedusa in relazione al forte flusso di immigrazione irregolare dal mare. Gli scali aeroportuali maggiormente utilizzati sono quelli di Catania (soprattutto verso Egitto), Roma (soprattutto verso Nigeria) e Milano.

Sono stati organizzati anche voli charter in collaborazione con altri Stati membri, finalizzati a sviluppare un'azione comune per il ritorno di stranieri della stessa nazionalità. Un esempio è l'iniziativa, organizzata dall'Italia con il coordinamento dell'agenzia europea per la gestione della cooperazione delle frontiere esterne (Frontex), che ha provveduto al finanziamento del ritorno con un volo charter dall'aeroporto di Roma Fiumicino di 51 nigeriani, di cui 32 espulsi dall'Italia e 19 da altri Paesi dell'Unione Europea: 10 dalla Spagna, 4 da Malta, 3 dalla Francia, 1 da Cipro e 1 dalla Polonia.

ITALIA. Ritorni forzati con voli charter (1° gennaio 2009-30 giugno 2009)

| <i>Mese</i> | <i>Nazionalità</i> | <i>Numero</i> |
|-----------------------------------|---------------------------|---------------|
| Giugno | Algeria, Marocco, Tunisia | 63 |
| | Nigeria | 34 |
| | Algeria, Marocco, Tunisia | 74 |
| | Algeria, Tunisia, Gambia | 73 |
| Maggio | Tunisia * | 1 |
| Aprile | Egitto, Algeria | 157 |
| | Marocco, Tunisia, Algeria | 41 |
| | Algeria, Egitto, Nigeria | 69 |
| Marzo | Tunisia, Marocco, Nigeria | 53 |
| | Tunisia * | 4 |
| | Tunisia, Egitto, Nigeria | 85 |
| | Tunisia, Algeria, Marocco | 108 |
| | Nigeria | 51 |
| Febbraio | Tunisia, Algeria, Egitto | 90 |
| | Tunisia, Algeria | 57 |
| | Tunisia | 120 |
| Totale primo semestre 2009 | | 1.471 |

* Espulsione disposta dal ministro dell'interno per motivi di sicurezza nazionale

FONTI: EMN ITALY. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (comunicati stampa pubblicati su www.interno.it)

c) Il ritorno volontario assistito: aspetti normativi

Il ritorno volontario assistito, introdotto nella normativa italiana con la n. Legge 286/98, era indirizzato inizialmente alle vittime di tratta. La successiva Legge n. 189/2002, all'art. 32, ha provveduto ad ampliare le categorie di persone beneficiarie includendo richiedenti asilo, rifugiati, titolari di permesso di soggiorno umanitario e persone ex Convenzione di Dublino. Non sono previste invece disposizioni specifiche, seppure auspicabili e fortemente suggerite da indicazioni comunitarie, per altri immigrati tra cui quelli in posizione irregolare. Non sono ammes-

si al programma di ritorno volontario gli immigrati su cui grava un provvedimento di espulsione⁵⁷.

Viene invece estesa la possibilità di ritorno assistito ai minori comunitari che esercitano prostituzione, quando questo si ritenga necessario nell'interesse del minore stesso, secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

Le linee guida nel caso di programmi di ritorno volontario assistito per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo sono espresse nel Protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale del 2000 (la cosiddetta Convenzione di Palermo). Nel testo infatti vi è esplicito riferimento all'impegno da parte degli Stati aderenti a facilitare il ritorno delle vittime di tratta nei propri Paesi di origine, assicurando loro un percorso di ritorno sicuro e protetto. Il legislatore italiano è intervenuto fin dal 1998 nel Testo Unico sull'Immigrazione, e successivamente con la legge n. 228 del 2003, per definire come grave ipotesi di reato la tratta ed istituire programmi di assistenza per le vittime.

Per un periodo di tempo limitato, che va dal 1986 al 2000, è stato attivo il Fondo Rimpatri per i lavoratori stranieri con almeno un contributo versato all'Inps⁵⁸. Il Fondo, alimentato con un prelievo a carico del lavoratore non comunitario nella misura dello 0,5% della retribuzione, non prevedeva nessun particolare percorso procedurale per accedervi, escludendo inoltre dal suo utilizzo, i familiari del lavoratore. Le somme residue del Fondo sono state trasferite al Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie, destinato al finanziamento dei programmi annuali e pluriennali di stato, regioni, province e comuni per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati⁵⁹. Il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie è successivamente confluito dal 2002 nel Fondo nazionale per le politiche sociali⁶⁰. Nel 2008, ad esempio, il decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali per il riparto delle risorse destinate al Fondo, non vi è specifica menzione della quota relativa al Fondo nazionale per le politiche migratorie, prevista invece per il riparto dell'anno 2006.

Il citato "pacchetto sicurezza" (legge n. 94/2009) introduce un nuovo articolo che istituisce un Fondo rimpatri presso il Ministero dell'Interno per finanziare le spese di ritorno degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza. Al Fondo è assegnato la metà del gettito del contributo versato dagli immigrati per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno nonché i contributi eventualmente disposti in sede comunitaria.

Il riferimento al termine "ritorno" non risulta di chiara interpretazione in quanto con lo stesso viene indicato sia il ritorno forzato sia il ritorno volontario assistito⁶¹. La migrazione di ritorno, se volontaria, è dettata da una valutazione personale del migrante tra costi e benefici del vivere nel Paese di emigrazione oppu-

re nel Paese di origine. I fattori che rilevano nella scelta possono attenersi maggiormente all'uno o all'altro dei Paesi di riferimento, a cui si aggiungono motivazioni relative alla sfera personale. La concomitanza di diverse motivazioni favorevoli al ritorno ed il fatto che i migranti modificano di continuo le proprie intenzioni in relazione alle condizioni presenti nel Paese di destinazione e di origine, richiedono un approccio globale allo studio del ritorno⁶². La letteratura propone peraltro un approccio differenziato in relazione alle diverse categorie di rientranti: migranti economici, studenti, lavoratori altamente qualificati, imprenditori, rifugiati⁶³. Tra i fattori che influiscono sulla scelta del ritorno possiamo menzionare:

- la mancata integrazione nel Paese di emigrazione;
- la difficoltà di natura economica (perdita di lavoro e problemi di sostentamento);
- l'acuirsi di politiche e misure restrittive nel Paese di emigrazione;
- la valutazione di un miglioramento della situazione politica o economica del Paese di origine;
- il raggiungimento degli obiettivi preposti nel progetto migratorio (economici, di accumulo di *know how* e di competenze professionali, conclusione di un programma lavorativo);
- la situazione familiare (morte di un parente, matrimonio, ecc.);
- l'esito negativo della domanda di asilo o di protezione umanitaria;
- l'intenzione di trasferire la propria attività e di ricominciare nel proprio Paese di origine.

Talvolta il migrante è spinto nella decisione di emigrare da una conoscenza imperfetta del Paese di destinazione, spesso influenzata da notizie poco precise o da un immaginario collettivo che può portare a sottovalutare, ad esempio, le difficoltà di integrazione nel sistema economico, l'importanza della padronanza della lingua, le procedure di riconoscimento delle qualifiche all'estero⁶⁴. Ciò può comportare disadattamento economico e sociale del migrante e far nascere il desiderio/necessità di tornare nel proprio Paese di origine. Un altro modo di intendere il ritorno è di considerarlo come parte integrante di un iniziale progetto migratorio, a seguito del conseguimento di obiettivi precisi (di carattere economico, sociale o professionale).

Uno dei motivi più ricorrente che spinge il migrante a decidere di affidarsi ai programmi di ritorno volontario assistito è il diniego dello status di rifugiato. In questo caso il migrante dispone di un tempo ristretto (15 giorni) per lasciare il Paese e pertanto l'azione mediatrice degli organismi preposti ai programmi di assistenza risulta di fondamentale rilevanza. Lo stesso vale per i casi ex Convenzione Dublino, ossia quei richiedenti asilo che dagli Stati appartenenti allo spazio Schengen vengono riportati in Italia poiché ritenuto lo Stato competente per l'esame della loro domanda di asilo essendo il loro primo Paese di ingresso.

Nel Paese di origine, la migrazione di ritorno può apportare benefici connessi al rientro di capitale umano che può trasferire esperienza tecnica e scientifica, può creare scambi e network economici, sociali, politici e culturali e fare investimenti produttivi⁶⁵. Il verificarsi di questi benefici ed il loro impatto dipendono tuttavia dalle caratteristiche degli stessi rientranti (livello di istruzione e di competenze, età, sesso), dalla motivazione del ritorno (se inteso come fallimento del progetto migratorio, come necessità o come opportunità) e dalle condizioni del Paese di ritorno (possibilità di inserimento lavorativo, politiche finanziarie). Assumendo che la migrazione può essere utilizzata per finanziare un progetto di investimento nel proprio Paese di origine, la scelta di ritornare implica elementi di sviluppo, risparmio ed investimento.

Spesso l'attività commerciale viene indicata come tipica forma di impresa portatrice di sviluppo economico dei migranti di ritorno⁶⁶. Recenti studi propongono invece la possibilità di valorizzare i rientri come strumenti di innovazione anche nel settore del turismo rurale, in quanto riescono a coinvolgere aree periferiche e dotate di minori risorse apportando un effetto diretto di crescita e sviluppo⁶⁷.

I programmi di assistenza al ritorno sono gestiti da organizzazioni non governative, da enti locali, ma prevalentemente dall'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM), che vanta una consolidata attività di cooperazione con le istituzioni, i governi, il terzo settore e la società civile. L'OIM facilita e accompagna i flussi migratori facendo perno su un approccio cooperativo. Il punto di forza di questi programmi può essere individuato nel coinvolgimento del singolo migrante, di cui si tiene in conto la decisione ed il tempo necessario per la preparazione al ritorno.

L'azione di assistenza copre l'intero percorso di ritorno attraverso l'elaborazione per ogni beneficiario di un piano individuale da parte di personale qualificato. Il migrante trova sostegno ed assistenza in ciascuna fase del ritorno: nel periodo che precede la partenza (mediante campagne informative, preparazione di un piano di ritorno, organizzazione logistica del viaggio, attività di "counselling"), durante il viaggio di ritorno e nel periodo successivo all'arrivo nel Paese di ritorno (mediante programmi di reinserimento, monitoraggio del processo di reintegrazione). Il supporto, pertanto, non si limita esclusivamente al campo economico, ma include l'assistenza psicologica e logistica, assieme all'azione diplomatica e di mediazione tra gli Stati coinvolti.

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'assistenza⁶⁸, l'OIM, al fine di realizzare un ritorno consapevole e sostenibile, valuta innanzitutto, con l'ausilio di esperti ed operatori specializzati, i bisogni e le aspettative dell'interessato e della sua famiglia, il disagio psicologico o delle motivazioni che lo spingono al ritorno. La costruzione di un clima di fiducia con il richiedente il ritorno, anche attraverso la collaborazione di operatori provenienti dalla sua area di origine, permette un dialogo produttivo e di conseguenza l'individuazione della forma di assistenza più

adeguata al singolo caso. La raccolta di informazioni sulla situazione nelle aree di origine precede la fase logistica che fa da complemento all'assistenza di tipo economico. La procedura per la richiesta di ritorno assistito richiede la compilazione da parte del richiedente di un modulo di adesione al ritorno da inviare all'OIM sottoscritto e con allegata copia del passaporto e del permesso di soggiorno. L'OIM si farà carico di ottenere il rilascio da parte delle autorità consolari competenti di un idoneo lascia-passare o di altro documento d'identità per coloro che ne siano sprovvisti. D'intesa con il rientrante verrà prenotato il viaggio con copertura dei costi a carico dell'OIM, che assisterà i beneficiari nelle procedure aeroportuali/portuali, e con interventi differenziati, agevolerà il loro reinserimento socio-economico del Paese di ritorno.

Una procedura parzialmente diversa viene seguita nel caso di ritorno di vittime di tratta e di casi umanitari ex articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione (legge n. 286/98). Gli operatori socio-sanitari e ogni associazione o ente che entri in contatto con immigrati soggetti a sfruttamento e/o casi umanitari, segnalano all'ufficio OIM i casi che richiedono assistenza al ritorno. A seguito della segnalazione, viene esaminato il singolo caso da personale specializzato che valuta la effettiva volontarietà del ritorno nonché l'opportunità di rientro in relazione al margine di rischio connesso e alla praticabilità di una effettiva reintegrazione.

L'assistenza nel ritorno volontario ha acquisito negli anni sempre maggiore consenso da parte dei governi, poiché promuove un percorso attento alle esigenze e alle naturali preoccupazioni del singolo e avviene in condizioni di sicurezza e dignità, favorendo in tal modo il buon esito del ritorno e, di conseguenza, la sua effettività. Beneficiari del ritorno volontario assistito sono infatti, in maniera indiretta, anche i Paesi coinvolti, poiché esso risulta più efficace e popolare di misure delle espulsione e di ritorno forzato, minimizza i rischi di violazioni di diritti umani e migliora la cooperazione tra i Paesi di origine e di destinazione. L'esperienza di chi ha beneficiato di programma di ritorno volontario assistito può essere di incoraggiamento per altri migranti a scegliere il ritorno attraverso il supporto di questi canali. La diffusione, soprattutto nel territorio di destinazione dei flussi, dei risultati positivi e degli obiettivi raggiunti mediante i programmi di ritorno assistito porterebbe a ricadute positive in termini di partecipazione da parte dei potenziali beneficiari dei progetti.

Anche se il ritorno volontario assistito è interamente affidato alla libera volontà del migrante, tuttavia la presenza di incentivi si pone come sostegno al ritorno. In particolare, rileva la programmazione di un piano di reintegrazione individuale, la presenza di un supporto economico e logistico, nonché la celerità nelle pratiche burocratiche e nell'organizzazione del ritorno. Un ulteriore incentivo al ritorno, seppure di breve periodo, è legato al fatto che generalmente non vi è alcun divieto di reingresso sul territorio italiano, diversamente dall'espulsione a cui

segue un divieto per un periodo che può arrivare fino a 10 anni.

La prospettiva di una futura re-emigrazione nel Paese di destinazione è invece un elemento significativo all'interno di programmi di lavoro stagionale, fondati su un certo grado di circolarità nella loro applicazione, che trova una cornice legislativa nel Testo Unico sull'immigrazione. L'articolo 5 dispone infatti che "allo straniero che dimostri di essere venuto in Italia almeno due anni di seguito per prestare lavoro stagionale può essere rilasciato, qualora si tratti di impieghi ripetitivi, un permesso pluriennale, a tale titolo, fino a tre annualità, per la durata temporale annuale di cui ha usufruito nell'ultimo dei due anni precedenti con un solo provvedimento".

3.2. Influenza della politica europea sul ritorno

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati con la legge 24 luglio 1954, n. 722, così come sono state recepite nell'ordinamento italiano nel 1970 le modifiche apportate alla Convenzione dal Protocollo di New York. Se ne riscontra traccia nel divieto di espulsione e respingimento di cui all'articolo 19 del Testo Unico per l'immigrazione. Le indicazioni e i principi in esso contenuti - in particolare il principio di *non refoulement* che dispone che "nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere, in nessun modo, un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche" - trovano espressa tutela nel Testo Unico sull'immigrazione di cui all'articolo 19⁶⁹. Lo stesso limite nell'espulsione si ritrova nella Carta Europea per i Diritti umani nonché nella direttiva 2005/85/CE sulle norme minime per il riconoscimento dello status di rifugiato, recepita nell'ordinamento italiano con decreto del presidente della repubblica del 3 ottobre 2008.

Dal 1997 l'Italia entra operativamente a far parte del Sistema Schengen, avendo soddisfatto i requisiti richiesti⁷⁰, e ne segue attivamente lo sviluppo. La soppressione delle frontiere tra gli Stati UE ha comportato una necessaria azione di controllo delle frontiere esterne che richiede un impegno ripartito tra tutti gli Stati Membri⁷¹. A tal proposito è stato intensificato lo scambio di informazioni tra gli uffici di polizia e ciò ha portato alla nascita di Europol con l'obiettivo di migliorare la cooperazione tra gli Stati membri nella prevenzione ed il contrasto del terrorismo, del traffico di droga e di altre forme di criminalità organizzata; nel 2005 è stata, inoltre, creata l'agenzia CEPOL che mira ad agevolare la cooperazione transazionale contro il crimine. Nel 2007 poi è stata istituita l'agenzia europea Frontex che, in stretto contatto con le suddette agen-

zie, ha lo specifico compito di coordinare le azioni di gestione delle frontiere esterne. Tra gli obiettivi vi è pertanto la lotta contro l'immigrazione clandestina ed il sostegno agli Stati membri per organizzare operazioni di ritorno congiunte.

Nel delineare le prospettive future della cooperazione nella gestione delle frontiere, la Commissione Europea ha indicato come prioritaria linea di sviluppo il rafforzamento dei controlli dei cittadini dei Paesi terzi lungo la frontiera (COM(2008)69), proponendo operativamente la creazione dell'Eurosur, un Sistema europeo di controllo delle frontiere finalizzato ad impedire l'attraversamento non autorizzato delle frontiere, ridurre il numero degli immigrati illegali che periscono in mare ed aumentare la sicurezza interna dell'UE contribuendo a prevenire la criminalità transfrontaliera (COM(2008)68). Nel giugno 2009 la Commissione ha inoltre presentato le priorità del futuro "programma Stoccolma" che il Consiglio europeo dovrà adottare entro la fine dell'anno per orientare nei prossimi cinque anni gli interventi dei singoli Stati volti ad assicurare gli obiettivi di libertà, sicurezza e giustizia, come proseguimento del programma di Tampere e dell'Aia, miranti a trovare un equilibrio tra sicurezza e solidarietà.

L'azione di coordinamento tra gli Stati membri dell'Unione si è da sempre mossa lungo le tre direttrici del controllo dei flussi migratori, dell'integrazione degli immigrati e della lotta al traffico degli esseri umani e dell'immigrazione clandestina. Anche nel suo aspetto di prevenzione e di controllo delle frontiere l'azione dell'Unione Europea si è caratterizzata per l'attenzione alla posizione dei richiedenti asilo (attraverso la creazione di un sistema comune di asilo) e per l'effettivo rispetto delle garanzie personali. Rileva a riguardo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (introdotta nel Trattato di Nizza del 2000) che proclama il divieto di espulsioni collettive e di espulsione in caso di serio rischio di condanna capitale, di tortura o di altri trattamenti e pene disumane e degradanti.

Tra le tappe volte ad implementare la politica di ritorno va ricordato in ambito comunitario innanzitutto il Patto Europeo sull'Immigrazione ed Asilo che è finalizzato ad una politica comune dell'EU attraverso:

- l'organizzazione della migrazione legale, tenendo conto delle priorità, necessità e capacità di accoglienza di ogni Stato membro, incoraggiando l'integrazione;
 - il controllo della immigrazione illegale, assicurando il ritorno di immigrati illegali nei loro Paesi di origine o di transito;
 - il controllo effettivo dei confini;
 - la costruzione di un sistema di asilo comune;
 - la creazione di una partnership con i Paesi di origine e di transito e la promozione di una sinergia tra migrazione e sviluppo.
-

Il ritorno acquisisce un ruolo primario come effettivo strumento di contrasto della immigrazione illegale. Le basi per una politica del ritorno si trovano già nella Comunicazione sulle Politiche di Asilo e Immigrazione del 1994, successivamente ampliate nel Libro Verde del 2002 relativo alla politica comunitaria di ritorno di coloro che soggiornano illegalmente sul territorio comunitario. Con la Decisione 2004/573/CE del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di Paesi terzi illegalmente presenti nel territorio comunitario è stata inoltre individuata una misura concreta relativa a comuni procedure di ritorno. La ricerca di una piena compatibilità di tali misure con i diritti fondamentali, protetti tra gli altri dalla Convenzione Europea dei diritti umani, è stata a fondamento della direttiva del 2008 n. 115 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

A differenza degli sviluppi che sul dibattito sul ritorno volontario si sono avuti a livello comunitario, in particolar modo attraverso la "direttiva ritorno", il legislatore italiano non ha riconosciuto finora l'ipotesi di ritorno volontario equivalente a quello proposto dalla disciplina comunitaria. Per lo più l'ipotesi prevista è invece quella di ritorno forzato, e, con l'introduzione nell'ordinamento italiano del reato di soggiorno di ingresso e permanenza illegale, si fa conseguire l'espulsione alla condanna per tale reato (quale espulsione disposta dal giudice come sanzione sostitutiva della pena). Le disposizioni contemplate nella "direttiva ritorno" possono non essere applicate ai sensi dell'articolo 2, comma 2 della stessa direttiva in quanto si tratta di cittadini di Paesi terzi "sottoposti a ritorno come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale".

Al fine di promuovere il ritorno volontario, agli Stati membri è richiesto di fornire assistenza e consulenza all'immigrato sfruttando al meglio le disponibilità di finanziamento offerte dal Fondo Europeo per i Rimpatri, istituito con la decisione n. 575/2007 per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale "solidarietà e gestione dei flussi migratori". Il Fondo in questione è destinato a finanziare programmi per la gestione del ritorno volti a sviluppare: un approccio strategico, la cooperazione tra gli Stati membri, degli strumenti innovativi specifici (inter)nazionali, la diffusione delle norme e alle migliori pratiche comunitarie.

In Italia l'autorità responsabile nell'ambito del Ministero dell'Interno è il dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, che ha provveduto all'elaborazione e alla stesura del programma pluriennale 2008/2013 e del programma annuale per il fondo. Il Fondo Europeo per i Rimpatri consentirà di fruire per il periodo 2008-2013 di circa 71.063.000 euro, di cui circa 5.867.000 per il 2008. Tra i progetti finanziati per il 2008 figurano la mappatura delle principali comu-

nità di migranti in Italia, i programmi di ritorno volontario assistito, l'organizzazione di voli charter di ritorno in cooperazione con altri Stati membri e con l'agenzia Frontex.

Al Fondo sarà destinata nei prossimi anni una cifra pari a:

Fondo Europeo per i Rimpatri (euro)

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| 6.029.000 | 8.476.000 | 12.020.000 | 17.621.000 | 21.050.000 |

FONTE: EMN ITALY. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

In sintonia con la politica di asilo e di immigrazione delineata a livello comunitario, l'Italia ha di recente dato attuazione ad importanti direttive relative all'implementazione di una politica europea sul ritorno, tra cui vanno ricordate la direttiva 2001/40/CE riguardante il riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi (decreto legislativo 10 gennaio 2005, n. 12)⁷², la direttiva 2003/110/CE relativa alla mutua assistenza nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea (decreto legislativo 25 gennaio 2007, n. 24). Si aggiunge l'attuazione di direttive miranti alla creazione di una comune politica di asilo, tra cui la direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato (decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251) e la direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159).

Accanto alla dimensione interna all'Unione Europea relativa al processo di armonizzazione, la politica del ritorno presenta anche una dimensione esterna concernente le relazioni con i Paesi di transito e di origine dei flussi migratori. Gli accordi di riammissione rappresentano un utile strumento nella politica estera dell'Unione in quanto definiscono gli obblighi e le procedure cui le due parti si devono attenere riguardo alle modalità e ai tempi di riammissione dei cittadini che risiedono illegalmente nei territori oggetto di accordi. Nel 2008 sono entrati in vigore gli accordi di riammissione firmati dall'Unione Europea con la Repubblica Serba e con l'Ucraina, che si vanno ad aggiungere a quelli firmati con la Federazione Russa, l'Albania, lo Sri Lanka, Macao e Hong Kong. Negoziati sono stati conclusi con la Repubblica della Moldavia, la Bosnia Erzegovina, la Repubblica di Montenegro, e la Macedonia. La Commissione ha recentemente auspicato la conclusione di accordi di riammissione anche con i Paesi di Capo Verde, Georgia e Pakistan.

Accanto agli accordi di riammissione, clausole in materia di riammissione riguardanti il ritorno di persone presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro possono essere inserite anche negli accordi internazionali stipulati dalla Comu-

nità europea con i Paesi terzi, segnatamente negli accordi di associazione stipulati con i Paesi dell'Europa Centrale e orientale (PECO), negli accordi di partenariato e cooperazione stipulati con le Repubbliche dell'ex Unione Sovietica e negli accordi euro-mediterranei. Sono inoltre previsti programmi di assistenza finanziaria e tecnica come AENEAS e ARGO finalizzati all'assistenza di Paesi terzi in materia di migrazione e asilo mediante supporti finanziari e tecnici.

Dal primo gennaio 2007 è previsto inoltre uno Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI) destinato esclusivamente ai Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Territori Palestinesi), Ucraina, Moldavia, Bielorussia e i Paesi del Caucaso meridionale (Georgia, Armenia ed Azerbaigian). L'ENPI ha sostituito gli strumenti MEDA e TACIS e si concentra su quattro macro-aree di intervento: sviluppo economico e sociale, sfide comuni, sicurezza ed efficienza dei confini e promozione di azioni "people-to-people". L'assistenza comunitaria destina a questo strumento 11.967 miliardi di euro e tra le azioni promosse prevede il "sostegno al processo di riforma e rafforzamento delle capacità in materia di giustizia e affari interni, comprese questioni quali il diritto d'asilo, la migrazione e la riammissione, e le azioni volte a combattere e a prevenire il traffico di esseri umani nonché il terrorismo e la criminalità organizzata, incluso il suo finanziamento, il riciclaggio del denaro e la frode fiscale". Nel quadro dell'ENPI sono stati avviati programmi di cooperazione transfrontaliera tra le regioni degli Stati membri e dei Paesi vicini che condividono una frontiera terrestre o marittima. Di particolare rilevanza il programma multilaterale sul Bacino del Mediterraneo, gestito, in qualità di Autorità di Gestione congiunta, dalla Regione Sardegna che coinvolge 19 Paesi e 120 regioni (per l'Italia, oltre alla Sardegna, la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Lazio, la Liguria, la Puglia, la Sicilia e la Toscana). Il budget del programma si avvale di un contributo complessivo dell'Unione Europea di 173 milioni di euro (50% dal Fondo europeo di sviluppo regionale FESR, 50% dall'ENPI).

4. Il panorama delle misure di ritorno volontario

4.1. Motivi e ostacoli

Il ritorno volontario è influenzato negativamente da fattori intrinseci, come ad esempio la possibilità di andare e tornare dal Paese di destinazione a quello di origine. La paura di non potere tornare in un futuro nel Paese di destinazione, qualora ad esempio si incontrino difficoltà economiche o sociali alla reintegrazione nel Paese di origine, e di dover quindi rinunciare definitivamente alla posizione costruitasi e alle opportunità aperte nel Paese di destinazione costituisce un deterrente alla scelta volontaria del migrante di tornare nel proprio Paese di ori-

gine.

Un secondo elemento che incide sul ritorno volontario è la valutazione non positiva della situazione economica nel Paese di origine, ma soprattutto politica nel caso di richiedenti asilo, rifugiati o vittime di tratta. La presenza di situazioni di conflitto, di instabilità politica o di violazione dei diritti umani sono spesso le motivazioni che hanno portato il migrante a lasciare il proprio Paese, e la loro persistenza non ne permette il ritorno, seppure desiderato. A queste si aggiunge la fondata possibilità che si verifichino fenomeni di discriminazione o rischi per l'incolumità fisica del richiedente asilo o della sua famiglia.

Altri ostacoli possono provenire dal Paese di origine e pesare in maniera dissuasiva su alcuni gruppi di potenziali rientranti. Nel caso di studenti o di migranti altamente qualificati, gli ostacoli possono essere rappresentati dalla difficoltà di riconoscimento dei titoli o delle esperienze acquisite all'estero; nel caso di imprenditori gli ostacoli possono essere legati al regime di tassazione o al sistema burocratico connessi al trasferimento della propria attività; infine nel caso di persone anziane o bisognose di cure mediche, la preoccupazione riguarda il sistema sanitario.

Una trattazione a parte merita il tema delle rimesse. Da un lato, infatti, il ritorno a casa comporta l'esaurirsi di una fonte di supporto economico non indifferente, che spesso rappresenta un segno tangibile del raggiungimento di concreti obiettivi nel progetto migratorio del singolo; dall'altro la necessità di accumulare risparmi (a detrimento del flusso destinato alle rimesse), per poter affrontare le spese di ritorno, non è sempre facilitato dai servizi bancari nei Paesi di destinazione.

Il percorso di ritorno volontario assistito può incontrare, infine, difficoltà nel momento in cui lo Stato in cui si vuole fare ritorno accumuli ritardi nel fornire la documentazione necessaria al viaggio. L'assistenza finanziaria è di circa 900 euro, che può aumentare fino a 1.650 euro a famiglia.

Uno dei fattori che maggiormente ostacola il ritorno volontario del migrante nel proprio Paese di origine è legato alla fruizione in patria dei contributi versati nel Paese di emigrazione a fini pensionistici. Il migrante, infatti, durante gli anni di lavoro all'estero contribuisce insieme con il suo datore di lavoro ad accumulare risorse da ritirare a conclusione del periodo lavorativo a titolo pensionistico.

I diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati da un lavoratore straniero che intende fare ritorno nel proprio Paese di origine, non sono immediatamente riscattabili una volta tornati in patria (possibilità abolita con la Legge n. 189/2002), ma essi sono godibili solo alla maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente. Per quanto riguarda le procedure, ogni lavoratore che svolge opera in Italia, anche se straniero, viene assoggettato alla legislazione previdenziale italiana, in base al principio della territorialità dell'obbligo assicurativo. Il

lavoratore straniero che decide di rientrare nel proprio Paese deve presentare domanda all'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) e restituire il permesso di soggiorno alla frontiera. Solo nel momento in cui il beneficiario avrà raggiunto l'età pensionabile l'Inps provvederà all'erogazione della pensione, e ciò indipendentemente dall'esistenza di accordi di reciprocità con il Paese di origine.

È bene sottolineare però che ad essere godibili all'estero sono solo le pensioni a carattere contributivo, non anche gli assegni sociali e le prestazioni agli invalidi civili, che invece possono essere erogate solo ai beneficiari residenti in Italia. Sia gli assegni sociali sia le prestazioni di invalidità civile infatti sono sganciati dai versamenti contributivi. Gli assegni sociali sono quelle prestazioni di natura assistenziale erogate solo in presenza di determinate circostanze, ovvero a chi abbia compiuto 65 anni e percepisca un reddito individuale e familiare inferiore a determinati limiti; le prestazioni di invalidità civile vengono erogate qualora sussistano gravi condizioni invalidanti, a prescindere dall'età del beneficiario.

Le difficoltà di godimento dei diritti previdenziali maturati all'estero possono costituire quindi un ostacolo o, nel caso in cui questi siano di facile accesso, un incentivo al ritorno. Un esempio è rintracciabile nella precedente impostazione (Legge n. 335/1995) che prevedeva la possibilità da parte del rientrante di ottenere la liquidazione dei contributi previdenziali maggiorati al tasso nominale annuo del 5%, anche prima della maturazione del diritto alla pensione. La conseguenza immediata era la possibilità di disporre da subito del capitale aumentato grazie al tasso di capitalizzazione applicato al monte dei contributi da liquidare.

È possibile avere un panorama delle prestazioni (pensioni di vecchiaia, pensioni di invalidità, pensioni ai superstiti, assegni sociali e prestazioni agli invalidi civili) erogate ai cittadini stranieri sia che essi risiedano in Italia sia all'estero, grazie alla banca dati dell'Inps. L'archivio intende per stranieri tutti coloro che siano nati all'estero, indipendentemente dalla cittadinanza (non essendo possibile differenziare tra italiani nati all'estero e cittadini stranieri sono pertanto compresi anche i migranti italiani di ritorno in Italia).

ITALIA. Prestazioni pensionistiche INPS erogate a cittadini nati all'estero (1.1.2007)

| <i>Categoria</i> | <i>v.a.</i> | <i>%</i> |
|------------------|----------------|--------------|
| Vecchiaia | 114.814 | 39,0 |
| Invalità | 19.994 | 6,8 |
| Superstiti | 100.735 | 34,3 |
| Assegni sociali | 20.692 | 7,0 |
| Invalità civile | 37.790 | 12,9 |
| Totale | 294.025 | 100,0 |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati INPS

Dai dati dell'INPS⁷³, risulta che al 1° gennaio 2007 le prestazioni in pagamento a persone nate all'estero sono 294.025, di cui 60.181 pagate all'estero (all'incirca 1 ogni 5 prestazioni). Attualmente le convenzioni internazionali vigenti riguardano circa il 20% dei lavoratori extracomunitari iscritti negli archivi INPS e comportano un numero di prestazioni pari a 50.612 (poco meno di 1 su 4). La spesa annua è di 2 miliardi e 564 milioni di euro, di cui un dodicesimo pagati all'estero (212 milioni di euro, pari ad un importo medio di 271 euro). Le pensioni erogate all'estero vengono gestite da alcune specifiche sedi dell'Istituto nazionale di prevenzione sociale – denominate poli territoriali – in base al Paese interessato (ad esempio per l'Argentina il polo specializzato è Venezia, per i Paesi ex Jugoslavia è Trieste, per la Tunisia è Palermo).

Stime avanzate sul futuro pensionistico degli immigrati, fondate su aspetti demografici e su altri fattori quali la consistenza della carriera contributiva degli stranieri e sull'ipotesi della irrilevanza statistica dei lavoratori che rimpatriano prima di aver maturato il diritto alla pensione, prevedono che il flusso di pensionamento dei lavoratori stranieri potrebbe essere contrassegnato da questi ritmi:

- 6.290 l'anno nel quinquennio 2005-2010, per un totale di 31.450 prestazioni;
- 21.836 l'anno nel quinquennio 2010-2015, per un totale di 109.180 prestazioni;
- 34.979 l'anno nel quinquennio 2016-2020, per un totale di 173.945 prestazioni.

4.2. Organizzazione e azioni

I progetti di ritorno volontario assistito trovano in Italia promozione e supporto da un articolato di attori istituzionali e provenienti dal mondo sociale, come organizzazioni non governative, associazioni a tutela dei diritti umani e soprattutto dei migranti, istituti di ricerca, ma anche comuni e regioni. Ogni progetto mira a coinvolgere un particolare gruppo di migranti nell'assistenza nel ritorno, solitamente senza distinzione tra i rientranti volontari o forzati.

I progetti di assistenza sul ritorno volontario assistito degli stranieri sono generalmente preceduti da campagne informative, al fine di fare conoscere al maggior numero di potenziali beneficiari la possibilità di usufruire di assistenza e supporto al ritorno. Le campagne informative, che in media hanno una durata di un anno, sono connesse al singolo progetto di ritorno, spesso rivolto ad un target ben preciso di migranti, come ad esempio vittime di tratta, richiedenti asilo la cui domanda non è stata accolta oppure è stata ritirata, immigrati privi di necessari sostegni economici per il ritorno, o, specie se curati da organizzazioni con particolare interesse per una determinata area geografica (ad esempio perché si tratta di una associazione di migranti o di una area a forte concentrazione di migranti) propongono programmi destinati a migranti di uno specifico gruppo nazionale.

L'informazione sui progetti in questione viene diffusa soprattutto attraverso la distribuzione di materiale illustrativo (pieghevoli, pacchetti informativi, volantini) e reso disponibile presso i luoghi dove sia possibile raggiungere gli immigrati: sportelli per l'immigrazione, associazioni di immigrati, uffici pubblici, prefetture, ASL, uffici provinciali, ambasciate.

A questi tipi di canali si aggiunge l'organizzazione di eventi e convegni a promozione dei progetti proposti, che poi produce spesso un effetto a cascata anche per la diffusione delle notizie riprese dai media, soprattutto a livello locale.

Non si può, infine prescindere dall'utilizzo di internet come mezzo ormai maggiormente diffuso per il reperimento di materiale e di informazioni. Ogni progetto ha quindi un sito su internet che permette di acquisire le informazioni necessarie relative al progetto, nelle sue componenti di fondi, di target, di azioni proposte, di modalità di partecipazione.

Talvolta l'azione di informazione diventa essa stessa un progetto a supporto della scelta di ritorno volontario da parte del migrante. È il caso del progetto "Informazioni sul Ritorno e Gruppi Vulnerabili"⁷⁴ promosso in Italia dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR-Onlus) in collaborazione con diverse associazioni europee attive nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, nello specifico il CIRE (Belgio), la Caritas Internazionale (Belgio), l'Accem (Spagna) e il Consiglio Danese per i Rifugiati (Danimarca). Il progetto è finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma "Return" ed è attivo dal gennaio 2008 con durata 18 mesi.

L'obiettivo è proprio quello di fornire tutte le informazioni necessarie al migrante che intende tornare in patria, informazioni mirate ai Paesi specificamente presi in considerazione nel progetto⁷⁵, senza che siano previsti contributi di natura economica. Le attività attraverso cui viene raggiunto tale obiettivo sono articolate in tre livelli: una attività di ricerca sui Paesi di origine in merito ai dati di interesse del potenziale rientrante; un confronto diretto con le comunità straniere; una formazione specifica sulla normativa e le attività di ritorno nei confronti di operatori legali e sociali che lavorano a contatto con immigrati e rifugiati.

All'interno del sito è possibile trovare 19 rapporti su altrettanti Paesi con utili informazioni sulle condizioni di accesso al territorio, sulla sicurezza personale, sulle opportunità di reintegrazione (alloggio, lavoro, sistema sociale, sistema sanitario, scuola), sulle attività di organizzazioni non governative e contatti in loco, indicazioni mirate rispetto a specifiche caratteristiche dei migranti di ritorno (donne, uomini, bambini, anziani). Il migrante, specialmente se irregolare in Europa, ossia il target principale di riferimento del progetto, dopo una prima ricognizione delle informazioni disponibili utili per la decisione e l'organizzazione del ritorno, trova quindi supporto nelle indicazioni fornite direttamente sul sito del progetto, e successivamente, nel caso fosse necessario, attraverso i contatti indicati in ogni scheda Paese direttamente con i partner locali.

Tra le buone prassi da segnalare per quanto riguarda le compagne informative sui rimpatri volontari assistiti vi è la guida pratica realizzata dall'OIM *'Tomare e Ricominciare'* principalmente per operatori sociali che lavorano con i richiedenti asilo e contenente tutta una serie di informazioni puntuali sulle procedure e le condizioni di ritorno, gli ostacoli per la sua realizzazione e i programmi promossi dall'OIM. La guida è inoltre corredata da un'analisi sulle implicazioni psico-sociali connesse al rientro e da schede esemplificative che mostrano l'esperienza di singoli beneficiari di programmi di ritorno assistito gestiti dall'OIM.

La diffusione di questi materiali è stata capillare poiché ha beneficiato dei canali del Sistema Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati ed è stata distribuita alle associazioni e agli enti gestori dei Centri governativi per richiedenti asilo. La guida, insieme a manifesti e brochure realizzati in diverse lingue, sono stati inoltre utilizzati durante gli incontri promossi dall'OIM sul ritorno assistito, siano essi corsi di formazione, workshop o seminari organizzati ad hoc da comuni e associazioni.

L'obiettivo è quello di fornire ai potenziali interessati le indicazioni necessarie per elaborare e scegliere con consapevolezza un eventuale ritorno, ferma restando la piena volontarietà della effettiva scelta, e di facilitare il rapporto fra l'operatore e la persona che intende usufruire di tali progetti.

Anche l'azione di "counselling" prevede l'assistenza sia ai beneficiari del ritorno volontario assistito (non riguarda quindi i destinatari di provvedimenti di ritorno forzato) sia a quelle istituzioni coinvolte nel percorso di reinserimento nel Paese di origine. L'implementazione di questa funzione è soggetta a regolare bando di gara annuale convenzionato con il Ministero dell'Interno, seppure l'ente incaricato sia generalmente l'OIM, organizzazione preposta alla gestione operativa dei diversi progetti di ritorno volontario assistito.

Le varie fasi in cui si modula l'azione di counselling sono: la verifica della effettiva libera scelta del migrante e quindi il rafforzamento della fiducia nella stessa; il dialogo con le ambasciate e i consolati dei Paesi di origine in Italia; eventuale visita nel luogo di ritorno per valutare il successo o meno del progetto⁷⁶.

Di seguito verranno presentati alcuni di questi progetti, mettendo in evidenza i punti di forza e i punti critici nella loro realizzazione e nei risultati ottenuti.

Uno dei progetti miranti all'assistenza al ritorno di persone colpite da espulsione e quindi costrette a tornare nel proprio Paese di origine, è stato condotto dal COOPI (www.coopi.org) con il progetto AlbaMar (www.albamar.it). Il progetto, cofinanziato dalla Commissione Europea, ha come obiettivo quello di fornire un sostegno all'integrazione dei migranti albanesi e marocchini rientranti nel loro Paese di origine. Il progetto è stato realizzato nelle città italiane di Torino e Milano in cooperazione con le province marocchine di Khoribga e Beni Mellal e con quelle albanesi di Tirana e Shkodra. L'azione, che non prevede alcun supporto eco-

nomico nell'organizzazione del viaggio anche se è previsto nel progetto uno stage di sei mesi retribuito, si concentra invece sull'accompagnamento psicologico verso il Paese di origine sviluppandosi su diversi piani: l'accoglienza e l'ascolto; l'informazione e la sensibilizzazione; l'orientamento e l'inserimento in un percorso professionale; l'animazione sociale.

Seppure il progetto abbia raggiunto un numero di 538 beneficiari, di cui 264 marocchini e 274 albanesi, le donne che sono entrate a far parte del progetto sono un numero esiguo, pari ad un totale di 91 persone, ossia meno del 20%, e ciò forse per la difficoltà di impostare una comunicazione efficace tra operatori e beneficiari. Circa il 67% dei rientranti sono ritornati perché pendeva a loro carico un provvedimento di espulsione, per il restante 33% la scelta è stata dettata dalla propria volontà. I settori in cui le donne hanno trovato un inserimento nel Paese di origine sono stati in prevalenza quelli della confezione, delle acconciature e della ristorazione; per gli uomini, invece, il settore elettrico, dell'allevamento, dei servizi in imprese ecologiche.

Il target di riferimento è stato quello dei migranti irregolari che si trovano in "un'area di sospensione esistenziale" senza alcuna prospettiva legale e formale, per cui la permanenza sul territorio italiano sarebbe caratterizzata da una estrema precarietà. I contesti individuati per entrare in contatto con i potenziali beneficiari sono stati gli Istituti di pena ed i Centri di accoglienza. Un dato rilevante è il fatto che non sia stato possibile accompagnare al rientro alcun utente rintracciato negli istituti di pena, forse per la tendenza da parte dei detenuti di istituzionalizzare chiunque acceda alle strutture in qualità di operatore sociale, rendendo più difficile l'instaurazione di una relazione di fiducia individuale, ma soprattutto la credibilità del progetto proposto.

Il punto di forza del progetto, pertanto, può essere individuato nella capacità degli operatori di guadagnare la fiducia dei beneficiari, non tanto invece il progetto in sé. La fiducia del migrante nei confronti della istituzione che propone assistenza emerge come elemento imprescindibile per avviare un proficuo progetto di ritorno, poiché specie se il ritorno è forzato, vi è la difficoltà di superare l'associazione da parte del migrante della proposta del ritorno ad un tentativo di favorire meccanismi espulsivi. L'assistenza, secondo gli operatori, può essere invece migliorata attivando un servizio di assistenza psicologica ed uno di consulenza giuridica per aiutare i rientranti che hanno questioni legali in sospeso con l'Italia.

Possono essere individuati dei fattori di criticità connessi al complesso funzionamento del progetto, di rilievo ai fini della programmazione di futuri progetti simili. Le risorse messe a disposizione nel progetto hanno consentito un intervento mirato soprattutto sul piano informativo, ma meno incisivo sulla possibile rielaborazione personale, che richiede tempi individuali e non imposti dall'esterno, a volte anche assai lunghi. La proposta di supporto non è stata percepita come rea-

le e credibile, almeno in un primo momento, ciò comportando uno slittamento nei tempi per la piena messa a regime del progetto. Il circuito di informazione informale tra gli immigrati già di ritorno e i potenziali beneficiari del progetto presenti sul territorio italiano ha consentito di superare questo iniziale ostacolo. Un ultimo elemento di difficoltà è stato riscontrato nell'implementazione di un lavoro di rete, ossia di rapporti ed interdipendenze tra le varie componenti del progetto - quella italiana, quella marocchina e quella albanese - che hanno invece realizzato in modo sostanzialmente indipendente le attività a loro preposte.

Da diverse interviste condotte ai beneficiari del progetto⁷⁷ emerge che i ritorni volontari sono stati determinati da condizioni di vita troppo dure nel Paese di accoglienza, dovute ad esempio alla perdita del lavoro o alla scadenza del permesso di soggiorno, nonostante i rientranti mostrino di aver acquisito un'identità ibrida che li pone in una posizione mediana tra il Paese di origine e quello di destinazione. Il rischio di incorrere in una condizione di irregolarità, considerata quasi inevitabile per la perdita del lavoro o la documentazione necessaria per il permesso di soggiorno, sono stati indicati come gli ostacoli più significativi nel loro soggiorno in Italia. D'altro lato, difficoltà sono state ravvisate anche nel reinserimento nel tessuto economico e lavorativo del Paese di origine, per la presenza di un'alta percentuale di disoccupazione.

Il ritorno mostra però uno scarso grado di stabilità, in quanto è forte tra i rientranti forzatamente, il desiderio di ritornare in Italia. Gli incentivi a tornare in Italia sono:

- la speranza di una sanatoria;
- l'idea di ritentare la sorte;
- la possibilità di trovare un lavoro che possa valorizzare le loro competenze.

Il disincentivo principale, come è sostenuto peraltro dalla letteratura sul tema, risiede invece su una positiva reintegrazione nel tessuto sociale del Paese di origine.

A conclusioni simili era giunta una ricerca⁷⁸ condotta nel 2005 dal CeSPI all'interno del progetto ALNiMa sull'assistenza di immigrati irregolari di ritorno in Marocco, Albania e Nigeria. In questo caso i rientranti erano stati espulsi forzatamente, per lo più dopo un'esperienza di detenzione. Anche in questo caso alla luce del fallimento dell'esperienza di ritorno si connette il diffuso desiderio di tornare nel Paese da dove sono stati espulsi. Il ritorno ha presentato criticità nelle forme di accoglienza da parte dei familiari e nelle difficoltà di integrazione nel tessuto economico e lavorativo, ciò andando ad assommarsi all'impatto psicologico insito nel ritorno stesso.

Dall'evidenza della difficile sostenibilità del ritorno laddove manchino condizioni di vita accettabili, la stessa ricerca proponeva la sperimentazione di forme di "ritorno forzato ibrido" che, pur nell'ambito di un provvedimento di allontanamen-

to obbligatorio non escluda un supporto al reinserimento del migrante espulso, e quindi una assistenza anche nel ritorno forzato, così come suggerito dalle indicazioni comunitarie, che trovano già oggi riscontro in alcune esperienze italiane.

Tra i progetti di ritorno assistito presenti sul territorio italiano non si può non menzionare il progetto W.A.R.M. (Welcome Again: Reinsertion of Migrants)⁷⁹, nato all'interno del programma AENEAS che vede coinvolti il Comune di Roma, Caritas Italiana, Caritas Albania e il Partner for Development (P.f.D.). Seppure il progetto si sia già concluso (la durata è stata di 36 mesi, dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2008) ha riscosso ampio apprezzamento da parte del governo albanese che lo ha proposto come modello di "best practice" per il reinserimento dei migranti in sede di Consiglio d'Europa.

L'Italia è stata investita negli anni novanta da un consistente flusso migratorio dall'Albania, che ha fatto sì che questo gruppo diventasse tra i più consistenti nella struttura della migrazione sul territorio italiano, contando oltre 400 mila unità. Oggi ci troviamo di fronte ad una fase migratoria più regolare rispetto agli anni passati, che interessa molto i ricongiungimenti familiari, ma che presenta anche un elevato aumento dei ritorni. Nel 2006 gli albanesi che sono stati oggetto di ritorno forzato, per espulsioni o in virtù di accordi di riammissione, sono stati 2.984, a cui si aggiungono i numerosi rientranti volontari dovuti alla stabilizzazione politica ed economica del Paese, alla maggiore prosperità economica ed alle opportunità di inserimento lavorativo che essa produce, ma anche a fattori esterni quali la difficoltà del processo di stabilizzazione e di regolarizzazione in Italia. Si può riscontrare pertanto un sostanziale affiancamento al flusso di ingresso in Italia di un flusso in uscita anticiclico di ritorno.

L'obiettivo del progetto è stato quello di supportare gli albanesi di ritorno perché espulsi, respinti o sulla base di una decisione volontaria, attraverso una serie di azioni di formazione, di accompagnamento al lavoro e/o alla creazione di microimprese in patria. Alla base del progetto c'è, inoltre, la volontà di sensibilizzare maggiormente le autorità albanesi ed italiane al problema del ritorno dei migranti, di trasferire la conoscenza e le 'buone pratiche' alle agenzie albanesi che si occupano della creazione di imprese e dell'inserimento al lavoro, di facilitare il reinserimento al lavoro dei migranti tornati e di sostenere la creazione di microimprese.

Tra le attività previste nel progetto:

- la preparazione e la promozione dell'intervento e la creazione di protocolli con le autorità italiane e albanesi;
- la formazione dello staff italiano e degli operatori albanesi;
- la sensibilizzazione dei potenziali rimpatrianti in Italia, prima del ritorno, ed in Albania prima della partenza tramite una diffusione capillare di materiale informativo: 2.800 dépliant, 2.000 poster, spot pubblicitari trasmessi nelle reti loca-

li e nazionali;

- la creazione di un database delle interviste e degli incontri svolti con i possibili futuri beneficiari con l'obiettivo di verificare la loro situazione socio-economica, le loro capacità professionali e le esperienze acquisite, le ragioni dell'emigrazione e del ritorno e gli interessi professionali, così da orientare la loro formazione;
- i corsi di orientamento e di formazione in Albania: 200 ore di lezioni sul mercato del lavoro, come scrivere un CV, leggi e procedure per iniziare una attività imprenditoriale; 100 ore di *training on-the-job* mirato a trasferire specifiche competenze tecniche in relazione alla professione scelta dal migrante;
- il supporto psicologico per intervenire sul possibile trauma conseguente al ritorno;
- la creazione di un network tra il progetto WARM ed il mondo del lavoro.

Nel lungo periodo, questi contatti, accordi e scambi con le istituzioni locali permetteranno dei cambiamenti strutturali nell'approccio con i problemi relativi all'emigrazione.

I numeri⁸⁰ parlano di successo: 512 beneficiari (obiettivo previsto 300); 215 persone formate, 109 inserimenti lavorativi (obiettivo previsto 100), 3 bandi pubblici nazionali che hanno portato alla presentazione di 96 Business Plan, 12 imprese create e 24 in corso di finanziamento (obiettivo previsto 20). Il progetto prevede infatti, nella sua fase finale, un contributo a fondo perduto per la creazione di micro aziende la cui distribuzione è soggetta a bandi pubblici. Ogni bando prevede un finanziamento massimo di euro 7.000 per azienda, che possono arrivare fino a euro 10.000 se la proposta è valutata come particolarmente innovativa.

Se l'aspetto della efficienza dimostra di essere estremamente positivo, rispetto alla sostenibilità, non è ancora possibile una valutazione complessiva, che necessita di un periodo di tempo più lungo e si potrà valutare solo quando il progetto avrà dispiegato a pieno tutti i suoi effetti.

I punti di forza del progetto sono stati la creazione di una rete locale che vede coinvolto il network della Caritas Albania (6 Caritas Diocesane, 95 missioni cattoliche sul territorio), la Camera di Commercio, il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, istituzioni locali nonché realtà imprenditoriali locali. Inoltre, la mole di dati che il progetto ha consentito di accumulare rappresenta una ricchezza di informazioni per fotografare la migrazione di ritorno in Albania, le sue cause profonde ed i suoi effetti, in vista di una politica migratoria mirata. L'ampiezza della distribuzione geografica, di genere, di età e delle esperienze rende il campione estremamente significativo ed utile.

L'identikit del migrante di ritorno albanese che ne deriva può essere così sintetizzato: un migrante maschio (lo è il 77,2% dei beneficiari) con meno di quaranta anni (molto spesso meno di trenta), che proviene da nuclei familiari composti

e piuttosto numerosi perché costituiti da quattro, cinque o sei persone. Il suo livello di istruzione è tendenzialmente la licenza media inferiore, ha vissuto e vive in ambienti urbani e ritorna dopo un periodo di permanenza in Italia che va da un anno a tre anni. I rientranti sono per la maggior parte volontari, la motivazione è la paura dell'irregolarità e quindi la volontà di non pregiudicare con un soggiorno illegale l'eventuale ritorno in Italia.

Un progetto che ha come destinatari i migranti dell'America Latina è, invece, il "Building a Return Network in Latin – America for a Comprehensive, Effective and Sustainable Return Program Including Reintegration" (RN LATAM), promosso dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) in collaborazione con l'ACCEM (Spagna, capofila), Soletterre, Strategie di Pace e Opere Riunite Buon Pastore (Italia) e finanziato dal Programma Ritorno della Commissione Europea. I beneficiari sono cittadini di Argentina, Colombia, Ecuador ai quali è stato notificato un ordine di espulsione o che non soddisfano più le condizioni di permanenza legale sul territorio così come coloro che abbiano deciso volontariamente il ritorno in patria.

L'obiettivo del progetto è quello di creare un network di assistenza che coinvolga partner europei e organizzazioni operanti nel settore della migrazione nei tre Paesi di riferimento, per permettere che al ritorno possa corrispondere una reintegrazione, necessaria per la sostenibilità dell'intero processo. Partendo da un approccio globale al fenomeno della migrazione di ritorno, il progetto si propone di offrire al migrante una consulenza sociale e legale sul processo di ritorno, formazione volta a facilitare l'inserimento lavorativo, orientamento per la reintegrazione sociale, educativa ed economica, il tutto guidato dal principio di protezione e tutela della dignità umana. Particolare attenzione è posta verso gruppi vulnerabili come minori, disabili e donne.

Tra i nuovi progetti programmati per il ritorno volontario assistito, è il caso di segnalare i progetti a valenza territoriale finanziati dal Fondo Europeo per i Rimpatri per l'anno 2008:

- Progetto RACINE: OIM-Centro Studi e Ricerche IDOS sulla rilevazione delle principali comunità di immigrati in Italia, al fine di individuare i maggiori luoghi di aggregazione degli immigrati irregolari che potrebbero optare per il rientro volontario;
- Progetto RACINE-Informare: OIM-Centro Studi e Ricerche IDOS per la intensificazione della capacità di informare i potenziali immigrati che potrebbero beneficiare delle opzioni offerte ai sensi degli schemi di ritorno volontario assistito e di reintegrazione esistenti;
- Progetto P.A.R.T.I.R-OIM per l'assistenza al ritorno volontario dall'Italia e reintegrazione nel Paese di origine;
- Progetto Networking Italiano per il ritorno Volontario Assistito NIRVA: Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa, Acli, Caritas italia-

na, Cir-onlus, OIM per creare un network di riferimento a livello di operatori, di autorità locali, di ONG, di ambasciate e consolati di Paesi di origine.

Diversi progetti di sostegno al ritorno si inseriscono tra gli obiettivi della cooperazione italiana nel momento in cui venga posta particolare enfasi sulle ricadute che questo può comportare in termini di sviluppo dei Paesi di origine dei flussi. Il ritorno può infatti essere un elemento di supporto per la realtà del Paese di origine, ma non lo è in maniera automatica, per questo progetti di assistenza al ritorno si pongono l'obiettivo di sviluppare il potenziale dei migranti come risorsa per il proprio Paese.

Attualmente i progetti finanziati dal Ministero degli Esteri attraverso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo afferenti all'area migrazione – sviluppo sono due: Migrazione e ritorno (Mig-Ressources, www.migrationretours.org) e Migration for Development in Africa (MIDA).

Nel primo caso il progetto è realizzato dall'OIM in collaborazione con il Centro di ricerca CERFE e con il Centro di ricerche economiche e demografiche (CERED) di Rabat e la Fondazione Hassan II. L'obiettivo del progetto è il sostegno dello sviluppo economico e sociale del Marocco tramite la valorizzazione del potenziale rappresentato dalla migrazione qualificata dal Marocco verso l'Italia. L'iniziativa intende favorire una migliore integrazione in Italia e allo stesso tempo promuovere un investimento mirato delle rimesse e l'attuazione di programmi di ritorno, virtuale o effettivo. L'attività proposta si articola in quattro componenti principali: studi e ricerche; attività formative; sostegno all'integrazione in Italia e sperimentazione di progetti pilota di sviluppo finanziati con le rimesse in Marocco; redazione di un modello finale.

Il progetto ha portato alla selezione in Marocco di 30 potenziali migranti qualificati, che hanno ricevuto una formazione specifica in vista di un inserimento in Italia, e in parallelo di 80 immigrati marocchini altamente qualificati in Italia, che invece hanno ricevuto assistenza nella realizzazione di progetti di ritorno.

Il secondo progetto si concentra maggiormente sul ritorno virtuale del migrante, il quale, attraverso la promozione di progetti di co-sviluppo, di servizi non finanziari a supporto della creazione di imprese per sostenere l'avviamento di piccole e medie imprese nel Paese di origine (come il Business Development Services), e di meccanismi innovativi per il trasferimento delle rimesse, sostiene i migranti ghanesi e senegalesi residenti in Italia che siano interessati a contribuire allo sviluppo economico e sociale del proprio Paese di origine.

Sempre maggiore attenzione è posta nel contesto italiano alla 'cooperazione decentrata' come forma innovativa caratterizzata dalla reciprocità dei benefici e capace di creare un rapporto virtuoso tra autonomie locali e soggetti del ter-

ritorio⁸¹, superando il tradizionale approccio istituzionale governo - governo. Per cooperazione decentrata si intende nel panorama italiano quella attività realizzata dalle autonomie locali (regioni, province, comuni), in partenariato con enti omologhi di PVS (attraverso il partenariato territoriale, transfrontaliero, di prossimità ...) con il coinvolgimento della società civile dei rispettivi territori. L'impegno in ambito di cooperazione allo sviluppo delle province è recente, essendosi sostanzialmente avviato a partire dal 2000.

Nelle attività volte alla promozione del ritorno volontario assistito proposte da comuni e regioni, spesso co-finanziate dalla Commissione Europea, sono ricorrenti tre fattori: 1) attenzione per la ricerca; 2) obiettivi di sviluppo economico ed imprenditoriale; 3) immigrati in posizione regolare come beneficiari.

Tra i progetti promossi dalle regioni ricordiamo:

Immensity implementato dalla regione Marche (www.e-immensity.net) con l'obiettivo di stimolare il potenziale imprenditoriale di migranti dall'area CADSES⁸² legalmente residenti su uno dei territori degli Stati partner del progetto (Italia, Grecia, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Germania, Albania, Bulgaria), con particolare attenzione alle donne, e di promuovere in parallelo accordi bilaterali nel settore del commercio con i Paesi di origine, in prospettiva di un trasferimento dell'attività del migrante nel proprio Paese. Elemento centrale è la creazione di un ufficio di informazione per gli immigrati imprenditori e la compilazione di 'piani di ritorno';

*Return of Migrants (Re.M)*⁸³ promosso dalla regione Veneto⁸⁴ con l'obiettivo di fornire assistenza al rientro e supporto alla creazione di imprese in Senegal, Ghana e Serbia per migranti regolarmente residenti in Veneto. Il progetto promuove la migrazione circolare e pertanto non prevede una rinuncia formale ai diritti di permanenza in Italia da parte dei soggetti coinvolti, ma un impegno sostanziale nella conduzione delle attività imprenditoriali e nel trasferimento di risorse e competenze acquisite dai migranti durante il periodo di permanenza in Italia. Ruolo primario svolgono nel progetto le associazioni di immigrati regolarmente iscritte al Registro Regionale Immigrazione;

Migravalue promosso da regione Veneto e regione Emilia Romagna⁸⁵ con l'obiettivo di sviluppare strumenti di analisi per valorizzare il capitale finanziario e umano dei migranti legalmente residenti sul territorio al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle loro comunità di origine, nonché il sostegno all'integrazione delle regioni di partenza e di destinazione coinvolte. Nello specifico, l'obiettivo è stato perseguito attraverso il disegno di strumenti finanziari che svolgano il ruolo di collegamento di sistema tra la disponibilità finanziaria generata dagli immigrati e la disponibilità di credito per iniziative di sviluppo locale, ponendo particolare attenzione al dialogo trans-nazionale

tra attori rilevanti.

Per quanto riguarda azioni promosse da enti comunali, il progetto "Return SPNR" promosso dal comune di Sassuolo (Modena) ha proposto uno studio dell'impatto, in termini di processi, procedure, persone coinvolte, percezioni e messaggi della stampa locale - prodotti dalla gestione del ritorno degli irregolari sulle comunità interessate.

Il progetto, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma "Return"⁸⁶ e realizzato in collaborazione con il comune di Collado Villalba in Spagna, si è focalizzato sia sull'analisi normativa e delle procedure sia sulla percezione che del ritorno ha la cittadinanza e i soggetti coinvolti.

Conclusosi positivamente a dicembre del 2007, la ricerca ha rilevato le difficoltà ad attivare processi di ritorno assistito nei confronti di irregolari tanto per motivi organizzativi quanto per ragioni di matrice culturale. Dal punto di vista organizzativo, è stato evidenziato tra le criticità nei progetti in questione l'assenza di una vera e propria *governance* del processo di ritorno: i soggetti coinvolti (enti locali, forze dell'ordine, associazioni...) non sempre riescono ad instaurare una proficua collaborazione, così come le istituzioni dei Paesi di riferimento; gli operatori risultano talvolta impreparati per far fronte alle necessità poste dagli stranieri irregolari, soprattutto se appartenenti a categorie vulnerabili; gli stessi migranti non riescono ad interpretare la prospettiva di ritorno come positiva per il proprio futuro. Dal punto di vista culturale, invece, lo studio denuncia come oltre il 70% degli articoli analizzati riguardanti gli stranieri fanno riferimento alla categoria 'sicurezza e criminalità', con il conseguente rischio di strumentalizzazione della figura dello straniero.

Tra i punti di forza riscontrati nello studio promosso da "Return SPNR", vanno ricordati l'integrazione dei diversi percorsi di ricerca e la collaborazione dei vari attori coinvolti (centri di ricerca, amministrazione pubblica, operatori, partner del progetto), l'utilizzo di *focus group* rivolti agli operatori del settore, cittadini italiani e stranieri. Tra i punti critici nella implementazione della ricerca invece sono stati sottolineati la difficoltà di coinvolgimento di cittadini stranieri, soprattutto se clandestini, ed il reperimento di dati su un tema ancora poco indagato.

Da questo studio nasce un secondo progetto, curato dallo stesso comune di Sassuolo, che intende far uso delle indicazioni emerse da Return per progettare e implementare percorsi integrati di ritorno volontario operativamente e culturalmente efficaci. Le informazioni in grado di attivare processi innovati sulle tematiche connesse al ritorno e alla immigrazione provenienti dalla indagine "Return SPNR" attengono a quattro differenti ambiti di azione che sono: i sistemi informativi, le dinamiche relazionali, gli interventi di integrazione e ricerca e le procedure normative. Il progetto in questione, Integrated Return Management in Action (IRMA) ha come target di riferimento immigrati marocchini irre-

golarmente presenti sul territorio.

5. Reintegrazione e sostenibilità del ritorno

Le azioni di ritorno, siano esse forzate o volontarie, si inseriscono nel progetto migratorio del singolo, senza tuttavia decretarne la definitiva conclusione. La sostenibilità del ritorno, e quindi la rinuncia alla re-emigrazione, è data da un composto articolato di fattori, che attengono alla modalità in cui è avvenuto il ritorno, alle condizioni del Paese di ritorno e ad elementi soggettivi del migrante. Il concetto di sostenibilità è influenzato e strettamente connesso anche alla percezione da parte di chi torna di accedere ad uno standard di vita dignitoso e ad un livello di integrazione accettabile. In assenza di condizioni di vita adeguate, infatti, il migrante tenterà una nuova emigrazione alimentando il circolo vizioso della irregolarità.

Il Centro Robert Schumann ha approfondito il tema in questione attraverso una serie di studi nell'ambito del progetto denominato "Collective Action to Support the Reintegration of Return Migrants in their Country of Origin" (MIREM, www.mirem.eu), iniziato nel dicembre 2005. La ricerca, finanziata dall'Unione Europea e dall'Istituto Universitario Europeo (IUE), nel suo rapporto globale⁸⁷ ha dato una panoramica delle sfide poste dal ritorno dei migranti nell'area del Maghreb (comprendente il Marocco, l'Algeria e la Tunisia) in termini di reintegrazione e sviluppo. Nella difficoltà di rintracciare il percorso di reintegrazione svolto dai migranti di ritorno dai soli dati statistici - che comunque permettono di stimare la distribuzione territoriale ed il loro numero complessivo - il progetto ha fatto ricorso all'utilizzo di interviste come strumento privilegiato di indagine. Le interviste condotte riguardano circa 1.000 migranti di ritorno di cui quasi tre quarti rientranti volontari.

Alla luce dei risultati della ricerca è emerso come variabile chiave per delineare il modello di reintegrazione sociale e professionale la modalità del ritorno, ossia la distinzione tra migranti che abbiano liberamente deciso di tornare e coloro che invece siano stati indotti a farlo. Nell'ambito di questo studio pertanto il concetto di 'ritorno volontario' non coincide con quello indicato a livello comunitario, secondo il quale la partenza volontaria è comunque in adempimento ad un obbligo di ritorno. Peraltro, è difficile parlare di sostenibilità in riferimento al ritorno forzato, in mancanza di una volontà da parte del migrante di ritornare nel proprio Paese di origine/transito, ciò a prescindere dagli elevati costi dei respingimenti e dei ritorni affrontati dai Paesi di destinazione.

L'interruzione non volontaria del ciclo migratorio - sia essa dovuta a circostanze sfavorevoli o il risultato di un ordine di espulsione - provoca una incidenza negativa sul processo reintegrativo. Le criticità connesse al ritorno forzato sono soprattutto legate alla modalità esecutiva delle espulsioni, alla durata della procedura, all'affollamento nei CIE. I dati infatti mostrano come più di un quarto degli inter-

vistati soggetti ad un ritorno forzato dichiara di non avere un impiego, dato che invece diminuisce fino al 6,2% nel caso di rientranti volontari. Il desiderio di re-emigrare, sostenuto dalla acquisita conoscenza del Paese in cui si è vissuti da immigrati, risulta evidentemente più forte tra coloro che non hanno scelto di tornare e incontrano ostacoli alla reintegrazione. Il livello di istruzione differisce tra i due gruppi in considerazione (rientranti volontari e non) registrando livelli più bassi tra coloro che hanno scelto volontariamente. Per quanto riguarda l'età dei rientranti, l'indagine mostra che la media si attesta sui 46 anni ed ad essere più giovani sono coloro che non hanno scelto il ritorno volontariamente.

Altri elementi che possono essere di rilievo nello studio del processo di reintegrazione sono le condizioni di accoglienza del Paese di ritorno (sia esso il Paese di origine del migrante o di transito), in particolare in relazione alla situazione politica ed economica, così come acquisisce importanza la durata e la tipologia di esperienza migratoria. A conferma di ciò, per quasi la metà dei rientranti volontari intervistati la decisione di tornare è stata frutto di una valutazione positiva della situazione economica del Paese di ritorno.

Nell'analisi della reintegrazione la durata dell'esperienza migratoria è stata considerata una variabile esplicativa dell'inserimento socio economico. La durata ottimale del ciclo migratorio non è determinabile a priori, ma è strettamente correlata sia alla percezione che ne ha il migrante sia al contesto di riferimento, ossia ai cambiamenti e alle riforme avvenute nel Paese di origine (ad esempio l'apertura del mercato domestico agli investimenti privati). A tal proposito, risulta particolarmente significativo il dato che solo il 12% degli intervistati ha dichiarato di essere disoccupato prima di emigrare e la motivazione più frequente all'emigrazione è stata il ricercare migliori condizioni di vita e di lavoro. La migrazione in effetti sembra aver migliorato la situazione economica dei rientranti, misurabile in termini di avanzamento professionale.

Dagli inizi degli anni novanta il nesso tra migrazione di ritorno e sviluppo è stato oggetto di dialogo e confronto nei fori internazionali e regionali. Le ricerche⁸⁸ si sono moltiplicate sottolineando il contributo che la migrazione apporta ai vari attori coinvolti: lo Stato di destinazione, lo Stato di origine oltre che lo stesso migrante. Seppure ad essere maggiormente enfatizzato è stato il rapporto tra rimesse e sviluppo ovvero tra comunità emigrate e Paesi di origine, la migrazione di ritorno inizia ad assumere una sua propria rilevanza, e questo grazie anche al crescente interesse posto sul tema della migrazione circolare e degli schemi di lavoro temporaneo. Il ritorno del migrante può infatti comportare un ritorno anche in termini di liquidità al sistema economico e di *know how*, specie se utilizzato per creare nuove opportunità di sviluppo e di modernizzazione nel Paese di ritorno. Il ritorno può fornire una soluzione al "brain drain", ossia alla emigrazione di nazionali altamente qualificati, specie nel settore sanitario, che comporta il depauperamento del Pae-

se di provenienza del flusso. Ad ogni modo il ritorno, così come le rimesse, si pongono a complemento, e non a sostituzione, delle politiche di sviluppo.

Il ritorno, tuttavia, non è di per sé portatore di sviluppo. Infatti, l'impatto del flusso di ritorno può produrre anche effetti destabilizzanti per il singolo migrante e per il Paese di ricezione, in particolar modo quando il processo del ritorno non sia opportunamente gestito o il Paese di ritorno non presenti un livello politico, economico e sociale che permetta al rientrante di essere parte attiva del tessuto sociale ed economico. Questo è ciò che emerge dalla ricerca di Van Houte e Davids⁸⁹ sulla prospettiva di sostenibilità della migrazione di ritorno e sull'impatto di questa sullo sviluppo. Tale ricerca si basa su due studi: uno studio pilota del 2006 su 131 migranti di ritorno volontari e forzati dall'Europa occidentale verso Angola, Guinea, Bosnia-Erzegovina e Somalia, e uno studio di monitoraggio del 2007-2008 sul ritorno volontario assistito di 178 migranti di ritorno in Sierra Leone, Togo, Armenia, Bosnia-Erzegovina, Afghanistan e Vietnam.

Il concetto di ritorno è associato nello studio ad un processo di identificazione del migrante con la società che lo accoglie, che gli permette di partecipare socialmente ed economicamente in virtù della maturazione di un senso di appartenenza a quella stessa comunità. Nel caso invece in cui il Paese di ritorno sia attraversato da una forte instabilità sociale, ciò unito alla presenza di una economia debole e di un fragile welfare (situazione che è facilmente riscontrabile in periodi post-bellici), una forte pressione migratoria di ritorno può comportare un conflitto con la popolazione già residente sul territorio. Una possibilità che viene rafforzata nel momento in cui per il migrante il ritornare non sia stata una sua libera scelta. Le difficoltà e lo smarrimento iniziale insito nel percorso di reintegrazione, in assenza di servizi strutturati volti a rispondere alle esigenze di quanti rientrano, vengono attutiti dalla rete sociale che aiuta il rientrante a trovare un suo posto all'interno della società. Ad incidere sul processo di identificazione del migrante di ritorno vi è inoltre il tipo di esperienza migratoria pregressa, ed in particolare le condizioni di vita nel Paese di destinazione: più restrittive sono le condizioni di vita nel Paese di destinazione, maggiori difficoltà incontrerà il migrante nella (ri)identificazione nel Paese di ritorno.

La difficile sfida posta dalla migrazione di ritorno può essere al meglio affrontata, secondo la ricerca, dalla assistenza fornita al migrante prima e dopo il ritorno, in modo che il rientrante abbia un supporto continuativo nella creazione di condizioni di vita sostenibili. L'importanza di una accurata raccolta di informazioni e di risorse nel periodo precedente alla partenza trova conferma in molti altri studi ed è infatti riconosciuta come elemento che influisce sul grado di reintegrazione del rientrante e quindi sulla sostenibilità del ritorno. La preparazione non si riferisce alla sola volontà del singolo, ma anche al suo sentirsi pronto per lasciare il Paese, perché consapevole della scelta del ritorno⁹⁰. In questo contesto si inserisce l'im-

portanza di una assistenza alla partenza, anche qualora questa fosse il risultato di una imposizione a lasciare il territorio. Le risorse che la preparazione richiede possono essere sia di natura tangibile (ad esempio supporti economici) sia intangibili (ad esempio capitale umano e sociale, conoscenza delle opportunità presenti nel Paese di ritorno).

Nella stessa direzione si pone l'azione dell'OIM che, prendendo spunto dalla sua esperienza sul campo nella gestione di progetti di ritorno, nota come il ritorno sia più sostenibile qualora abbia preso in considerazione le decisioni del migrante e sia stato preceduto da un tempo congruo per la preparazione del ritorno stesso. Se invece di riferirci al ritorno volontario facciamo riferimento al ritorno forzato, potremmo aggiungere che una stigmatizzazione nei confronti del rientrante, specie se connessa alla fuorviante semplificazione che vede la sua equiparazione ad un criminale, può comportare ripercussioni negative per la sua reintegrazione nel Paese di origine/transito.

L'assistenza al ritorno volontario da parte dei programmi gestiti dall'OIM continua anche nel Paese di ritorno attraverso interventi differenziati per favorire il reinserimento socio – economico dei beneficiari dei programmi di ritorno. In particolare, tra gli obiettivi del processo di reintegrazione possono essere individuati percorsi di formazione e di riqualificazione professionale, progetti micro-imprenditoriali, come anche obiettivi più immediati come la ricostruzione o ristrutturazione della casa del rientrante, l'acquisto di attrezzatura professionale o di beni di prima necessità, l'assistenza medica. Lo staff dell'OIM competente per il singolo caso presenta un piano di reintegrazione al beneficiario, seguito direttamente dall'OIM, in collaborazione ove possibile, con altre organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative o amministrazioni locali. Il monitoraggio consiste nella valutazione dell'attuazione del piano di reintegrazione, per cui viene anticipata una percentuale dell'importo totale per potere attuare i primi interventi programmati; la restante parte viene erogata invece dietro presentazione della documentazione relativa alle spese sostenute per il completamento del piano di reintegrazione programmato. La fase finale prevede un monitoraggio, ossia la verifica dell'effettiva reintegrazione del rientrante.

Nello studio del MIREM viene sottolineato come vi siano scarsa consapevolezza ed impegno nel sostegno alla reintegrazione del migrante di ritorno, e ciò a detrimento delle possibilità di contribuire allo sviluppo del Paese. A spiegare ciò, possono essere individuati due ordini di motivazioni: 1) i Paesi di origine vedono spesso la migrazione come una valvola di sfogo alla pressione domestica sul mercato del lavoro e al conseguente alto tasso di disoccupazione; 2) i Paesi di destinazione sono preoccupati alla effettiva realizzazione di un controllo del territorio e della sua sicurezza.

Il sostegno e l'assistenza si configurano come strumenti utili non solo per assi-

curare una maggiore tutela dei diritti dei migranti, ma anche per le ricadute positive per la sostenibilità del ritorno stesso. L'allargamento della base dei beneficiari del ritorno volontario assistito, fino ad includere ad esempio i migranti irregolarmente presenti sul territorio, potrebbe rivelarsi una strategia vincente e sostenibile nel lungo periodo.

Passando da una prospettiva "dal basso", che tende a focalizzarsi sul singolo e sull'esperienza migratoria, ad una "dall'alto", che invece prende in considerazione le componenti strutturali dei Paesi di riferimento e le loro relazioni, è bene non sottovalutare le sfide che il ritorno pone in termini di capacità di accoglienza e di integrazione ai Paesi di transito e di origine, solitamente Paesi con una forte pressione migratoria o ancora in instabili situazioni di *post – conflict*. Se inoltre da un lato per il Paese di ritorno i rientranti possono costituire un potenziale di sviluppo e il rientro di capitale umano anche qualificato, dall'altro ciò implica una riduzione del flusso di rimesse. Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, che nel 2008 ha dedicato al tema della migrazione di ritorno come sfida e opportunità il forum dell'International Dialogue on Migration, la migrazione di ritorno richiede un approccio globale che coinvolga tutti gli attori interessati ed ognuna delle diverse fasi del ritorno. Questa strategia cooperativa si snoda su due direzioni: una volta alla cooperazione bilaterale tra i governi, l'altra al coinvolgimento attivo degli *stakeholders*, ossia delle comunità locali, della diaspora e della società civile.

L'effettività del ritorno e la sua buona riuscita dipendono quindi anche dalla cooperazione tra i Paesi di emigrazione e di ritorno. Questa può essere raggiunta mediante accordi regionali e bilaterali di riammissione, di cooperazione nell'identificazione dei migranti e di rilascio dei documenti per il viaggio e di rafforzamento della capacità ricettiva dei Paesi di origine. Così come anche sottolineato in fori internazionali⁹¹, l'approccio cooperativo piuttosto che unidimensionale permette una gestione più efficace e produttiva del fenomeno.

Nel caso italiano, l'approccio bilaterale ha prodotto ottimi risultati, come testimonia la riduzione dei flussi irregolari dall'Albania. Le relazioni bilaterali si inseriscono nella politica migratoria nazionale, e si concretizzano ad esempio nella concessione di quote privilegiate nell'ambito dei decreti flussi annuali come incentivo alla piena collaborazione dei Paesi di origine⁹², e possono avere un forte impatto anche nella politica di riammissione. La legge n. 189/2002 accentua il vincolo tra i programmi per interventi a scopo umanitario nei confronti di Paesi non appartenenti all'Unione europea, e l'impegno di questi nel prevenire l'emigrazione illegale, il traffico degli esseri umani e il rientro illegale in territorio italiano di cittadini espulsi.

Dal 1996 l'Italia ha stipulato una serie di accordi bilaterali finalizzati alla riammissione nei territori di provenienza o di transito di immigrati illegali ed alla cooperazione tra forze di polizia, a cui vanno aggiunti gli accordi relativi al controllo

dell'immigrazione e delle frontiere. L'obbligo di riammissione riguarda le persone che non soddisfano (o non soddisfano più) le condizioni d'ingresso e soggiorno negli Stati contraenti secondo procedure diversificate a seconda degli accordi dei quali alcuni, non vengono sottoposti all'approvazione del Parlamento, ma a procedura semplificata, come indicato nell'articolo 9, comma 4 della Legge 40/1998⁹³.

L'Italia dispone di 30 accordi bilaterali di riammissione (Stati terzi: Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Croazia, Egitto, Filippine, Georgia, Macedonia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Serbia, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia. Stati UE: Austria, Francia, Grecia, Spagna, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria, Romania). Esistono poi accordi di cooperazione tra forze di polizia nei settori dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani che hanno riguardato in particolare Paesi dell'area balcanica, del Nord Africa, dell'Africa subsahariana e del Medio Oriente quali: Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia e Montenegro, Romania, Tunisia, Libia, Egitto, Nigeria, Libano, Siria e Turchia. Negli ultimi anni è stata rafforzata la rete degli ufficiali di collegamento all'estero, potenziando in particolare l'area balcanica. Negoziati sono in corso con altri Paesi tra cui Ucraina, Libano, Siria, Turchia, Senegal e Colombia.

Vanno ricordate in particolare negli ultimi anni la firma dell'accordo di riammissione con l'Egitto (gennaio 2007), la ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione in materia di lotta alla criminalità con il Regno dell'Arabia Saudita (novembre 2007), la firma dell'accordo bilaterale con la Slovenia sulla cooperazione transfrontaliera in materia di sicurezza e di contrasto all'immigrazione clandestina (agosto 2007), la ratifica e l'esecuzione dell'accordo con la Bulgaria sul trasferimento delle persone condannate alle quali è stata inflitta la misura dell'espulsione o dell'accompagnamento al confine (marzo 2008).

Di importanza strategica, seppure soggetta ad accese controversie, è la collaborazione con la Libia⁹⁴, intensificatasi notevolmente negli ultimi anni, a coronamento di uno sviluppo nelle relazioni diplomatiche tra i due Stati, avviato nel 2000 con un accordo quadro di collaborazione nella lotta alla criminalità organizzata e al traffico illegale di stupefacenti e di immigrazione clandestina. Nel dicembre del 2007 veniva firmata un'intesa in materia di controllo delle migrazioni irregolari, successivamente ripresa dagli accordi di amicizia e collaborazione sottoscritti a Tripoli nell'agosto 2008 e infine ratificati dal parlamento italiano nel febbraio 2009, con la legge n. 7/09. Iniziative concrete ed efficaci, come la consegna da parte del governo italiano di sei motovedette a Tripoli, volte a contrastare i flussi illegali provenienti da tale Paese (che rappresenta il Paese da cui proviene la maggiore parte della immigrazione illegale in Europa, anche proveniente da Egitto e Marocco, in particolar modo dopo l'aumento dei controlli operati nello stretto di Gibilterra e la chiusura delle rotte del canale di Suez e della Turchia) e al pattugliamento congiunto del Mediterraneo si pongono come obiettivo quello di un più efficace controllo

dei flussi migratori. La cooperazione insiste soprattutto sugli aspetti di contrasto e prevenzione della immigrazione illegale e non prevede esplicitamente la riammissione di cittadini di Paesi terzi in Libia. Rimangono ancora problematici però gli aspetti relativi al trattamento che gli immigrati di ritorno ricevono in Libia ed alla loro possibilità di accedere ad un sistema di protezione internazionale.

Sul fronte della cooperazione multilaterale, oltre all'impegno dell'Italia nelle azioni di carattere comunitario⁹⁵, segna un consistente passo in avanti nell'adeguamento della legislazione italiana al contrasto alla immigrazione clandestina la ratifica il 24 giugno 2009 del Trattato di Prum, sottoscritto il 27 maggio 2005 da alcuni Paesi dell'Unione Europea (Germania, Spagna, Francia, Austria, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) allo scopo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina. Viene istituita a tal proposito una banca dati nazionale del DNA e di un corrispettivo laboratorio centrale.

In ultima analisi, per una gestione complessiva della migrazione di ritorno due obiettivi devono essere di riferimento nelle politiche migratorie: da un lato la *effettività* delle operazioni di ritorno, ossia la realizzazione concreta delle azioni di ritorno, dall'altro lato la *sostenibilità* del ritorno, ossia il suo carattere duraturo nel tempo. In particolar modo il secondo elemento, che segue temporalmente e casualmente il primo, sostanzia la politica del ritorno poiché elimina la creazione di un circolo vizioso che alimenta la re-emigrazione. La sostenibilità non può però prescindere d'esperienza del singolo prima e dopo il ritorno nonché dalle modalità in cui il ritorno è avvenuto che vanno ad incidere sul processo di reintegrazione nel Paese di ritorno. I ritorni assistiti, di cui si è parlato, che pure faciliterebbero in questo senso la permanenza nel Paese di origine, riescono a produrre solo un limitato impatto in quanto coinvolgono un ristretta percentuale del totale dei rientranti⁹⁶.

6. Conclusioni: buone prassi e lezioni apprese

Lo studio proposto permette di individuare quei fattori che più di altri vanno ad incidere sul buon esito del ritorno nel Paese di origine da parte di immigrati, sia esso frutto di una scelta di natura volontaria ovvero di un provvedimento di espulsione.

L'efficacia del ritorno, in termini di sostenibilità, non può prescindere dalla reintegrazione del migrante nel tessuto socio economico del Paese di ritorno. Il reinserimento nella società di origine e nel suo tessuto economico diventa un elemento di riferimento per evitare la precarietà del ritorno, e di conseguenza, un suo fallimento e una perdita anche da parte del Paese di destinazione in termini di impegno da parte delle autorità. La preparazione alla partenza deve mirare a consoli-

dare nel rientrante la volontà effettiva di ritornare, il sentirsi pronto a lasciare il Paese in cui si trova, l'essere consapevole degli ostacoli che lo attendono, tutti pre-requisiti questi che facilitano un ritorno più sostenibile nel lungo periodo.

Alla luce di questa analisi, l'Italia sembra si stia impegnando per cogliere a pieno le potenzialità positive dello strumento del ritorno volontario assistito, che da un lato permette un più facile ritorno e dall'altro assicura che il rientro dei beneficiari avvenga nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità della singola persona, spesso già vittima di esclusione sociale.

La normativa italiana prevede misure specifiche di ritorno assistito soltanto per alcune categorie di stranieri più "vulnerabili": richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta, beneficiari di permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione temporanea, minori non accompagnati e soggetti ex Convenzione di Dublino. Manca attualmente nel contesto italiano la possibilità di prevedere azioni simili in favore di migranti irregolari, per altro presi in considerazione dal Fondo Europeo per i Rimpatri, per i quali si applicano le sanzioni previste dal Testo Unico in materia di immigrazione (D.lgs. n. 286 del 1998).

Le esperienze dei diversi Paesi europei hanno evidenziato che sono proprio i migranti irregolari espulsi ad essere potenzialmente i più propensi a ripetere il tentativo di emigrare poiché il ritorno forzato viene percepito dal migrante e dalla comunità di origine come un fallimento che aziona il desiderio di tentare una nuova emigrazione nel Paese con cui si era già venuti a contatto.

Al fine di contrastare l'immigrazione clandestina è centrale sia la legalità dei flussi di ingresso sia la effettività dei flussi in uscita. Tanto ai respingimenti quanto alle espulsioni può essere attribuito un ruolo di necessario contrasto all'irregolarità in chiave di prevenzione l'uno, di repressione l'altro.

L'azione di respingimento, gli accordi bilaterali per il ritorno e l'intensificazione del pattugliamento delle coste hanno sicuramente rappresentato un evidente successo in risposta alla necessità di un'azione diretta e forte volta al contrasto dell'imponente flusso migratorio, di natura prevalentemente irregolare, che negli ultimi anni ha comportato problemi alla sicurezza nonché un ingente onere da parte dello Stato.

Questo immediato successo, non può tuttavia essere considerato duraturo e risolutivo, in quanto la pressione migratoria ha cause altre e profonde e richiede una politica dei Paesi di destinazione articolata ed organica, che necessita non solo dell'azione di contrasto, ma anche di un impegno comune e condiviso con gli Stati di partenza per garantire un'efficace politica dei ritorni. Tale impegno trova la sua più completa realizzazione con gli accordi bilaterali tra i Paesi coinvolti.

L'Italia ha recentemente intensificato il rapporto con i Paesi della sponda settentrionale dell'Africa, sia in relazione al controllo delle frontiere ed il contenimento della migrazione irregolare, sia all'effettività delle riammissioni.

Venendo alle considerazioni conclusive, è opportuno porre attenzione agli spunti offerti dalle prese di posizione della Commissione e del Parlamento Europeo e delle organizzazioni internazionali, come anche agli studi più recenti condotti sulla questione migratoria, che è andata riguardando in misura crescente tutti gli Stati membri.

Da una parte, i Paesi in via di sviluppo (PVS), nonostante un certo contenimento dell'andamento demografico, hanno un'eccedenza di forza lavoro che si aspettano possa essere collocata nei Paesi a sviluppo avanzato (PSA), e restano pertanto scontenti nel constatare che le possibilità di inserimento in quei Paesi si sono ridotte. D'altra parte, i Paesi a sviluppo avanzato, pur continuando ad avere bisogno di un continuo afflusso di lavoratori in provenienza dall'estero, si sentono quasi assediati nel constatare che a premere è un numero ben superiore alle loro attese.

La necessità di un'azione globale che coinvolga tutti gli attori che partecipano al fenomeno della migrazione verso l'Unione Europea, di cui l'Italia è uno degli ingressi, diventa pertanto di prioritaria rilevanza. È proprio nella specificità di queste strutture (UE, Stati Membri, Ong) e nella socializzazione delle loro competenze che può trovarsi il varco per giungere ad una consapevole e completa visione del fenomeno migratorio, capace di arricchire ed armonizzare la cooperazione internazionale e nel contempo di rendere la politica immigratoria europea più proficua ed equilibrata per tutti.

Le indicazioni comunitarie nella gestione della migrazione irregolare sostengono un nuovo inquadramento dei ritorni assistiti che vede un potenziamento di quelli volontari e l'inclusione di immigrati irregolari tra i beneficiari. La recente direttiva CE/115/08 e l'istituzione del Fondo Europeo per i Rimpatri tracciano una cornice normativa ed offrono un supporto finanziario per promuovere l'attuazione di tale politica negli Stati membri.

Rimangono in questo senso ancora valide le indicazioni del citato Rapporto De Mistura sull'incoraggiamento dell'utilizzo del ritorno assistito anche per gli stranieri in posizione di irregolarità. Ancora nel citato rapporto veniva ribadito come "il primo passo per una corretta gestione del fenomeno migratorio dovrebbe essere la creazione di vie più incisive e realistiche per l'ingresso regolare, tanto per motivi di lavoro e di famiglia, quanto per motivi di protezione internazionale. In questo modo sarebbe possibile prevenire l'ingresso irregolare e ridurre il numero di cittadini stranieri che – spesso con grandi sacrifici e rischi per la propria vita – cercano modalità di arrivo irregolari nel Paese di immigrazione".

La questione migratoria è un importante tassello nelle politiche da condurre a livello mondiale, ma non l'unico: essa va collegata alle questioni dello sviluppo in loco, al commercio mondiale, alla cooperazione, agli investimenti e ancora ad altri fattori. Nessuno, però, può oggi negare che anche le migrazioni sono per diverse

ragioni un fattore di sviluppo.

All'interno della questione migratoria anche l'aspetto relativo ai ritorni assistiti assume una funzione positiva, perché può tonificare i rapporti tra i PVS e i PSA in quando, da un'operazione che altrimenti rischierebbe di essere solo di contrasto, ne può derivare una incentivazione allo sviluppo. Le riflessioni più attente e le sperimentazioni più avanzate hanno mostrato che il contenimento dei flussi può essere congiunto con una incentivazione dello sviluppo nei Paesi in cui si rimpatria.

Questo è il grande obiettivo da inquadrare in maniera sempre più attenta, anche perché consentirebbe di liberare e destinare allo sviluppo consistenti risorse finanziarie.

7. Bibliografia

- AA.VV., *"Decreto sicurezza": tutte le novità*, IPSOA, Milano, 2008.
- AA.VV., *Return SPNR. La gestione dei processi di rimpatrio*, Nuovagrafica, Sassuolo, 2007.
- Acquasana Leda, *Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA): i nuovi "contenitori" dell'immigrazione*, in "Studi Emigrazione", 164, 2006, pp. 903-917.
- Adinolfi Adelina, *Linea comune sul rimpatrio dei clandestini indebolita dall'ampia flessibilità normativa*, in "Guida al Diritto", fasc. 29, 2008, pp. 6-7.
- Aleni Lucia, *La politica dell'Unione Europea in materia di rimpatrio e il rispetto dei diritti fondamentali*, in "Diritto dell'Unione Europea", fasc. 3, 2006, pp. 585-606.
- Algotino Alessandra, *Il "pacchetto sicurezza", gli stranieri e la Costituzione. Prime note*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 13 giugno 2008, www.forumcostituzionale.it.
- Algotino Alessandra, *La direttiva "rimpatri": la fortezza Europa alza le mura*, in "Minori Giustizia", 3, 2008, pp. 13-20.
- Amato Giuseppe, *Scende a due anni la soglia per il rimpatrio*, in "Guida al Diritto", fasc. 23, 2008, pp. 62-66.
- Ammendola Carmelita Fortunata, *La protezione dei minori richiedenti asilo e l'azione del Ministero dell'Interno: attuale disciplina e prospettive evolutive*, in "Gli Stranieri", XV, n. 1, gennaio-febbraio 2008, pp. 1-19.
- ANCI, *Minori Stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto 2007*, Roma, 2008.
- Balbo Paola, *Rifugiati e asilo. Il diritto reale soffocato: excursus tra direttive europee e leggi nazionali*, Halley Editrice, Matelica, 2007.
- Baldwin-Edwards Martin, *Towards a Theory of Illegal Migration*, in "Third World Quarterly", vol. 29, n. 7, 2008, pp. 1449-1459.
-

Barbieri Viola, *Tra il qui e l'altrove. Una ricerca sul rimpatrio dei cittadini marocchini*, in "Studi Emigrazione", n. 46, 2009, pp. 151-161.

Black Richard, Gent Saskia, *Sustainable return in post-conflict contexts*, in "International Migration", 44 (3), 2006, pp. 15-38.

Boca Caterina, *Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale*, in "Gli Stranieri", anno XV, n. 2, marzo-aprile 2008, pp. 109-115

Bolino Mark C., *Expatriate assignment and intra-organizational career success: implications for individuals and organizations*, in "Journal of International Business Studies", 38, 2007, pp. 819-825.

Bonetti Paolo, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sul riconoscimento delle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 1, 2008, pp. 13-53.

Camarda Guido, *Tutela della vita umana in mare e difesa degli interessi dello Stato: i tentativi di immigrazione clandestina*, in "Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente", V, 2007.

Campani Giovanni, Salimbeni Olivia, *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Canetta Emanuela, *La disciplina comunitaria in materia di rimpatrio dei cittadini dei paesi terzi in posizione irregolare nel territorio degli stati membri*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 3, 2007, pp. 34-47.

Caputo Angelo, *Il giudizio direttissimo "obbligatorio" per i reati collegati all'espulsione*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", fasc. 2, 2006, pp. 65-68.

Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma, 2008.

Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma, 2007.

Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma, 2006.

Caritas Italiana (a cura di Pittau Franco, Ricci Antonio, Silj Alessandro), *Romania. Immigrazione e lavoro in Italia. Statistiche, problemi e prospettive*, Idos, Roma, 2008.

Carletto Calogero, Kilic Talip, Davis Benjamin e Zezza Alberto, *Investing back home: return migration and business ownership in Albania*, World Bank Research Brief, Washington DC, 2008.

Cassarino Jean-Pierre (a cura di), *Return Migrants to the Maghreb Countries: Reintegration and Development Challenges*, EUI, Global Report Mirem, Firenze, 2008.

Cassarino Jean-Pierre, *Condition of Modern Return Migrants – Editorial Introduction*, in "International Journal on Multicultural Societies", 10, 2008, pp. 95-105.

Cassarino Jean-Pierre, *Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited*, in "International Journal on Multicultural Societies", 6/2, 2004, pp. 253-279.

Castagnone Eleonora, Ferro Anna, Mezzetti Petra, *Strumenti metodologici per la ricerca sugli effetti delle migrazioni internazionali nel paese d'origine*, Cespi, Roma,

maggio 2008.

Cellamare Giovanni, *Osservazioni sugli accordi di riammissione tra le CE e alcuni Stati dell'area balcanica*, in "Studi sull'integrazione europea", fasc. 3, 2007, pp. 497-521.

Cesareo Vincenzo, *Immigrants Regularization Processes in Italy. Analysis o fan Emblematic Case*, ISMU, Milano, 2007.

Chiuri Maria Concetta, Coniglio Nicola, Ferri Giovanni, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Christou Anastasia, *Crossing boundaries – ethicizing employment – gendering labor: gender, ethnicity and social networks in return migration*, in "Social & Cultural Geography", n. 7, 2006, pp. 87-102.

Codini Ennio, D'Odorico Marina, Gioiosa Manuel, *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, ISMU, Milano, 2009.

Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica*, Copasir XVI Legislatura, doc. XXXIV, Roma, 29 aprile 2009.

Condotta Andrea, Libralesso Davide, *Percorsi di sostegno alla migrazione circolare attuati dalla Regione del Veneto: l'esperienza di "Re.M.: Return of Migrants*, in "Studi Emigrazione", n. 174, 2009, pp. 363-372.

Consiglio Italiano Rifugiati, *Rapporto annuale*, Roma, 2008.

Corbetta Filippo, *La convenzione dell'Aja del 1980 sugli effetti civili della sottrazione internazionale di minori*, in "Famiglia, Persone e Successioni", fasc. 8-9, 2008, pp. 715-720.

Corti Paola, *Dal "ritorno" alle visits home: le tendenze di studio nell'ultimo trentennio*, in "Studi Emigrazione", 164, 2006, pp. 927-946.

Coslovi Lorenzo, *Brevi note sull'immigrazione via mare in Italia e in Spagna*, CeSPI, Roma, Gennaio 2007.

Coslovi Lorenzo, *La regolarizzazione in Libia: verso una migliore gestione delle migrazioni?*, Cespi, Roma, giugno 2009.

Coslovi Lorenzo, Piperno Flavia, Pastore Ferruccio, *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria*, CeSPI Working Papers 13, Roma, 2005.

Coslovi Lorenzo, Zarro Angela, *Stati africani e migrazioni. La sfida dell'institution building*, Cespi, Roma, aprile 2008.

Cupido Fabiana, *Minori stranieri non accompagnati: percorsi di inserimento socio-lavorativo ad Ancona, Bologna e Roma*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 1, 2008, pp. 111-118.

Cuttitta Paolo, *Readmission and forcible return in the relations between Italy and North African Mediterranean countries*, paper presentato al workshop MIREM, 12-15 marzo 2008, in www.mirem.eu.

De Marco Giulia, *I minori stranieri tra normativa, giurisdizione e prassi amministrative*, in "Minori Giustizia", 3, 2008, pp. 52-66.

Degl'Innocenti Leonardo (a cura di), *Stranieri irregolari e diritto penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

Devole Rando, Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana (a cura di), *Gli albanesi in Italia*, Idos, Roma, 2008.

Dustmann Christian, *Return migration, investment in children, and intergenerational mobility. Comparing sons of foreign and native-born fathers*, in "Journal of human resources", 43, 2008, pp. 299-324.

EMN Italy (Callia R., Pittau F., Ricci A.), *L'organizzazione delle politiche in materia di asilo e immigrazione in Italia*, Idos, Roma, 2009.

EMN Italy (Pittau F., Ricci A., Timsa L.I.), *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione. Analisi del caso italiano*, Idos, Roma, 2009.

EMN Italy (Ammendola C., Pittau F., Ricci A.), *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, Idos, Roma, 2006.

EMN Italy (Ammendola C., Forti O., Pittau F., Ricci A.), *L'immigrazione irregolare in Italia*, Idos, Roma, 2005.

EMN Italy (Ammendola C., Forti O., Pittau F., Ricci A.), *Reception System, their capacities and the social situation of asylum applicants within the reception system in the EU member states*, 2006.

Eurispes, *Immigrazione. Migrazione di ritorno*, in "Rapporto Italia", 19, 2007, pp. 945-958.

Fargues Philippe, *Irregularity as Normality among Immigrants in South and East of the Mediterranean*, EUI Background Paper, Firenze, 2009.

Feijen Liv, *The Challenges of Ensuring Protection to Unaccompanied and Separated Children in Composite Flows in Europe*, in "Refugee Survey Quarterly", 27 (4), 2009, pp. 63-73.

Fondazione ISMU, *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni 2008*, Franco Angeli, Milano, 2009.

Fondo Europeo per i Rimpatri, *Programma annuale (2008)*, Roma, 2008.

Fondo Europeo per i Rimpatri, *Programma pluriennale (2008-2013)*, Roma, 2008.

Gentileschi Maria Luisa, Pisano Daniela, *Productive reintegration of return emigrants and rural tourism: life and work experience in Sardinia (Italy) and in the Province of Marrakech (Morocco)*, in "Migracijske I Etnicke Teme", 3, 2006, pp. 247-262.

Ghosh Bimal, *Return Migration: Journey of hope or despair?*, IOM, Geneva, 2000.

Grasso Giorgio, *Il Parlamento europeo ed i provvedimenti amministrativi del Governo Berlusconi sugli insediamenti di comunità nomadi nei territori delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia. Qualche prima considerazione*, in "Forum di Quaderni

costituzionali”, 18 luglio 2008, www.forumcostituzionale.it.

Guarnieri Antonella, Cassarino Jean-Pierre, *Quando la decisione individuale di tornare nel proprio paese fa la differenza*, in “Neodemos: Popolazione, società e politiche”, Firenze, settembre 2007.

Gubert Flore, Nordman Christophe J., *Who Benefits Most from Migration? An Empirical Analysis Using Data on Return Migrants in the Maghreb*, EUI, Firenze, 2008.

INPS, Dossier statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, Roma, aprile 2009.

Iress, *Minori stranieri non accompagnati: alcune parole chiave su accoglienza e inserimento socio lavorativo*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 1, 2008, pp. 119-122.

Istat, *Indicatori demografici. Anno 2008*, Roma, 2008.

King Russell (a cura di), *Return Migration and Regional Economic Problems*, Croom Helm, Londra, 1986.

Kraler Albert, *Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?*, IMISCOE Working Paper n. 24, Febbraio 2009.

Kubat Daniel, *The Politics of Return. International Return Migration in Europe. (Proceedings of the First European Conference on International Return Migration, Rome November 11-14, 1981)*, Center for Migration Studies, New York, 1984.

Labrianidis Lois, Kazazi Brikena, *Albanian return migrants from Greece and Italy. Their Impact upon Spatial Disparities within Albania*, in “European Urban & Regional Studies”, 13, 2006, pp. 59-74.

Lang Alessandra, Nascimbene Bruno, *L’attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell’Unione Europea*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, 2, 2007, pp. 43-63.

Lena Bettina, *Le eccezioni all’ordine di rimpatrio del minore illecitamente sottratto al genitore affidatario*, in “Famiglia e diritto”, fasc. 6, 2006, pp. 588-592.

Liakopoulos Dimitris, Vita Marco, *La disciplina giuridica dell’immigrazione irregolare in diritto comunitario*, in “Gli Stranieri”, anno XV, n. 3, maggio-giugno 2008, pp. 317-240.

Lianos Theodore, Pseiridis Anastasia, *On the occupational choices of return migrants*, in “Entrepreneurship and regional development”, 21, 2009, pp. 155-181.

Malena Micaela, *La parabola dei decreti “sicurezza”: quando il diritto non si ferma a pensare*, in “Forum di Quaderni costituzionali”, 3 aprile 2008, www.forumcostituzionale.it.

Mantovani Giulia, *L’espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale: un doppio vulnus al diritto di difesa?*, in “La Legislazione penale”, fasc. 3, 2006, pp. 539-549.

Medici Senza Frontiere, *Oltre la frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Merlino Massimo, *The Italian (In)Security Package. Security vs. Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, CEPS Research Paper n. 14, Marzo 2009.

Ministero dell'Interno, *Relazione della Commissione De Mistura*, Roma, 2007.

Ministero dell'Interno, *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, dicembre 2007.

Ministero dell'Interno, *Asilo: un vademecum per orientare i richiedenti protezione internazionale*, Roma, 2009.

Ministero dell'Interno, *Universo rifugiati: dalla persecuzione alla protezione. Riforma del diritto di asilo in Italia alla luce della normativa europea*, Roma, 2007.

Molinari Pasquale Vincenzo, *Rimpatrio con foglio di via obbligatorio ed offensività*, in "Cassazione penale", fasc. 7-8, 2007, pp. 2770-2771.

Monzini Paola, *Sea-Border Crossing: The Organization of Irregular Migration to Italy*, in "Mediterranean Politics", vol.12 (2), 2007, pp. 163-184.

Nascimbene Bruno, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004.

Nassari John, *Refugees and Forced Migrants at the Crossroads: Forced Migration in a Changing World*, in "Journal of Refugee Studies", 22, 2009, pp. 1-10.

OECD, *International Migration Outlook 2008*, Parigi, 2008.

OIM, *International Dialogue on migration 2008. Return Migration: Challenges and Opportunities*, Ginevra, 10 novembre 2008.

OIM, *Stories of Return*, Londra, 2007.

OIM, *Tornare e Ricominciare. Guida sul Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione nelle aree di origine*, Roma, 2005.

Olesen Henrik, *Migration, Return and Development*, in "International Migration", 40 (5), 2002, pp. 125-150.

Pascasi Selene, *Il rimpatrio del bimbo può essere negato se ci sono rischi per la sua incolumità (nota a Cass. Sez. I civ. 21 febbraio 2007 n.5236)*, in "Guida al Diritto", fasc. 14, 2007, pp. 30-32.

Pastore Ferruccio, *Migrazione e relazioni italo-libiche. Come uscire da questa impasse*, CeSPI, Roma, giugno 2008.

Pighi Giorgio, *Le migrazioni negate: clandestinità, rimpatrio, espulsione, trattenimento*, Franco Angeli, Milano, 2008.

Pittau Franco, Borsci Maria Pia, Colaiacomo Alberto, *Il processo di pensionamento degli immigrati a Roma e in Italia*, in Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Terzo Rapporto*, Idos, Roma, 2007, pp. 228-238.

Pittau Franco, *Le prestazioni pensionistiche erogate agli immigrati*, in INPS, *Dossier statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, Roma, aprile 2009, pp. 158-170.

Pittau Franco, Ricci Antonio, *I rimpatri assistiti degli immigrati: il caso italiano*, in "Studi Emigrazione", 44, 2007, pp. 977-992.

Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana, *Gli albanesi in Italia: un caso di best practice di integrazione e sviluppo*, in "REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana", XVII, n. 33, Brasilia, jul./dez. 2009, pp. 153-174.

Pollice Fabio, *Popoli in fuga: una geografia delle migrazioni forzate*, CEUN, Napoli, 2007.

Renoldi Carlo, Savio Guido, *Legge 125/2008: ricadute delle misure a tutela della sicurezza pubblica sulla condizione giuridica dei migranti*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 3/2008, pp. 24-43.

Reyneri Emilio, *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, ILO, International Migration Paper n° 41, Geneva, 2001.

Ricci Antonio, *Allargamento UE, nuove dinamiche e nuovi confini*, in "Affari Sociali Internazionali", anno XXXIV, 2, 2006, pp. 33-43.

Ricci Antonio, *I Romeni in Italia: immigrazione, radicamento e ritorno*, in "Societatea reala" rivista della facoltà di Scienze Politiche, numero speciale "Traiettori migratore intre Romania si Italia", vol. IV, 2006, Bucarest, pp. 25-53.

Scalisi Antonino, *Sicurezza: sulle impronte ai minori nomadi un conflitto con la Convenzione di New York*, in "Guida al Diritto", 29, 2008, pp. 8-9.

Senato della Repubblica, *La direttiva europea sui rimpatri*, Dossier n.6/DN, Roma, 2 luglio 2008.

Servir, *Rimpatrio: tornare a casa in sicurezza e dignità. Realizzare un rientro sostenibile*, Roma, settembre 2007.

Silvestrini Angela, *I minori stranieri in Italia*, in "Minori Giustizia", 3, 2008.

Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007*, Roma, 2008.

Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Moolaadé. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR*, Roma, 2008.

Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Raccolta normativa in materia d'asilo*, Roma, 2008.

Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2007/2008*, Roma, 2008.

Stile Annalisa, *Espulsione dello straniero e processo penale*, in "Giurisprudenza costituzionale", fasc. 2, 2006, pp. 1336-1342.

Stocchiero Andrea, *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Working paper CeSPI, n.37, Roma, 2007.

Tani Massimiliano, Stéphane Mahuteau, *Migration, Returning and Working Choi-*

ces, Mirem Analytical Report, Florence, 2008.

UNHCR, *Global Appeal 2009 Update*, Geneva, 2008.

UNHCR, *Global Report 2007*, Geneva, 2008.

UNHCR, *Statistiche sulle richieste d'asilo presentate nei paesi industrializzati 2008*, Ginevra, 2009.

Urso Giuliana, *Per una strategia globale: migliore migrazione e maggiore sviluppo*, in "Affari Sociali Internazionali", 3-4, 2008, pp. 79-88.

Van Hout Marieke, Davids Tine, *Development and Return Migration: from policy panacea to migrant perspective sustainability*, in "Third world quarterly", 29, 2008, pp. 1411-1429.

Vassallo Paleologo Fulvio, *Obblighi di protezione e controlli delle frontiere marittime*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 3, 2007, pp. 13-34.

Viganò Francesco, Vizzardi Matteo, *"Pacchetto sicurezza" ed espulsione: intenti legislativi e vincoli europei*, in "Diritto penale e processo", fasc. 7, 2008, pp. 813-816.

Vizzardi Matteo, *Illecito trattamento del clandestino: la legge non consente "spiral di condanne"*, in "Diritto penale e processo", fasc. 12, 2006, pp. 1538-1545.

Zanfrini Laura, Kluth Winfried, *Policies on Irregular Migrants: Italy and Germany*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2008.

8. Appendice Statistica

Accordi bilaterali di riammissione in Italia

| <i>Stato</i> | Accordo di Riammissione | |
|-------------------|--------------------------------|-------------------------|
| | <i>Firmato</i> | <i>Entrato in Forza</i> |
| Albania | 1997 | 1998 |
| Algeria | 2000 | 2006 |
| Austria | 1997 | 1998 |
| Bosnia Erzegovina | 2004 | 2007 |
| Bulgaria | 1998 | 1998 |
| Cipro | 2002 | 2003 |
| Croazia | 1997 | 1998 |
| Egitto | 2007 | // |
| Estonia | 1997 | 1999 |
| Filippine | 2004 | 2005 |
| Francia | 1997 | 2000 |
| Georgia | 1997 | // |
| Grecia | 1999 | 2001 |
| Lettonia | 1997 | 1997 |
| Lituania | 1997 | 1998 |
| Fyrom / Macedonia | 1997 | 1997 |
| Malta | 2001 | 2002 |
| Marocco | 1998 | // |
| Polonia | 1991 | 1994 |
| Serbia | 2003 | 2005 |
| Moldova | 2002 | 2004 |
| Nigeria | 2000 | // |
| Romania | 1997 | 1998 |
| Slovacchia | 1998 | 1999 |
| Slovenia | 1996 | 1997 |
| Spagna | 1999 | 2001 |
| Sri Lanka | 2001 | 2001 |
| Svizzera | 1998 | 2000 |
| Tunisia | 1998 | 1998 |
| Ungheria | 1997 | 1999 |

FONTE: EMN Italia / Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2008

ITALIA. Sbarchi di cittadini stranieri (1998-2008)

| Anno | Puglia | Sicilia | Calabria | Sardegna | Totale |
|------|--------|---------|----------|----------|--------|
| 1998 | 28.458 | 8.828 | 848 | n.d. | 38.134 |
| 1999 | 46.481 | 1.973 | 1.545 | n.d. | 49.999 |
| 2000 | 18.990 | 2.782 | 5.045 | n.d. | 26.817 |
| 2001 | 8.546 | 5.504 | 6.093 | n.d. | 20.143 |
| 2002 | 3.372 | 18.225 | 2.122 | n.d. | 23.719 |
| 2003 | 137 | 14.017 | 177 | n.d. | 14.331 |
| 2004 | n.d. | 13.594 | n.d. | n.d. | 13.635 |
| 2005 | 38 | 22.824 | 176 | 16 | 23.054 |
| 2006 | 243 | 21.400 | 282 | 91 | 22.016 |
| 2007 | 61 | 16.875 | 1.971 | 1.548 | 20.455 |
| 2008 | 127 | 34.540 | 663 | 1.621 | 36.951 |

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

ITALIA. Respingimenti, espulsioni e rimpatri (1999-2008)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Respinti frontiera | 48.437 | 42.221 | 41.058 | 43.795 | 27.397 |
| Espulsi/Rimpatriati | 23.955 | 23.836 | 34.390 | 44.706 | 37.756 |
| Tot. Persone allontanate | 72.392 | 66.057 | 75.448 | 88.501 | 65.153 |
| Non ottemperanti | 40.489 | 64.734 | 58.207 | 61.282 | 40.586 |
| Tot. Coinvolti | 112.881 | 130.791 | 133.655 | 149.783 | 105.739 |
| % allont. su coinvolti | 64,1 | 50,5 | 56,4 | 59,1 | 61,6 |
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Respinti frontiera | 24.528 | 23.878 | 20.547 | 11.099 | 6.358 |
| Espulsi/Rimpatriati | 35.437 | 30.428 | 24.902 | 15.680 | 17.880 |
| Tot. Persone allontanate | 59.965 | 54.306 | 45.449 | 26.779 | 24.238 |
| Non ottemperanti | 45.697 | 65.617 | 78.934 | 47.983 | 46.391 |
| Tot. Coinvolti | 105.662 | 119.923 | 124.383 | 74.762 | 70.629 |
| % allont. su coinvolti | 56,8 | 45,3 | 36,5 | 35,8 | 34,3 |

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

ITALIA. Persone transitate nei CIE dal 1/1/05 al 31/12/07

| CIE | TOT. | Asilo Politico | Rimpatriati | Dimessi | Allontanatifi | Non C.A.G. | Vari motivi | Arrestati | Deceduti |
|----------------------------|--------------|----------------|-------------|-------------|---------------|------------|-------------|------------|----------|
| Agrigento - Lampedusa | 1.197 | 0,3 | 45,7 | 31,1 | 5,7 | 6,3 | 9,6 | 1,3 | 0,1 |
| Bologna - Ex Cas. Chiarini | 519 | 3,3 | 40,7 | 24,1 | 6,2 | 15,4 | 10,0 | 0,4 | - |
| Brindisi (Restinco) | 217 | 0,9 | 28,1 | 45,2 | 1,8 | 6,5 | 16,6 | 0,9 | - |
| Caltanissetta | 1.141 | 1,1 | 62,4 | 25,2 | 4,6 | 3,0 | 2,6 | 1,1 | - |
| Catanzaro (Malgrado Tutto) | 687 | 1,2 | 50,7 | 38,3 | 1,0 | - | 8,4 | 0,4 | - |
| Crotone | 308 | 1,3 | 20,1 | 61,4 | 1,0 | - | 16,2 | - | - |
| Lecce "Regina Pacis" | 645 | 0,5 | 46,8 | 35,0 | 3,9 | 2,0 | 11,6 | 0,2 | - |
| Milano (V. Corelli) | 1.042 | 1,3 | 55,9 | 29,8 | 0,3 | 3,9 | 7,8 | 1,1 | - |
| Modena (la Marmora) | 389 | 0,5 | 36,2 | 49,6 | 2,6 | 3,1 | 6,7 | 0,8 | 0,5 |
| Ragusa (via Colaiani) | 35 | 11,4 | 5,7 | 45,7 | 2,9 | 8,6 | 25,6 | - | - |
| Roma-Ponte Galeria | 2.244 | 1,1 | 34,5 | 38,9 | 0,4 | 7,2 | 17,3 | 0,6 | - |
| Torino (v. Brunelleschi) | 1.003 | 0,5 | 65,0 | 15,3 | 1,0 | 6,4 | 10,4 | 1,5 | - |
| Trapani | 220 | 2,7 | 29,1 | 42,7 | 8,2 | 2,7 | 10,5 | 4,1 | - |
| Totale | 9.647 | 1,1 | 46,2 | 33,2 | 2,5 | 5,2 | 10,9 | 0,9 | - |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

ITALIA. Persone transitate nei CIE nel 2008

| CIE | TOT. | Asilo Politico | Rimpatriati | Dimessi | Allontanatisi | Non C.A.G. | Vari motivi | Arrestati | Deceduti |
|------------------------------|---------------|----------------|-------------|-------------|---------------|------------|-------------|------------|------------|
| Bari-Palese | 1.238 | 10,0 | 40,2 | 36,3 | 2,3 | 1,0 | 5,7 | 4,4 | 0,0 |
| Bologna-Ex Cas. Chiarini | 854 | 3,4 | 43,3 | 33,0 | 1,2 | 12,8 | 5,2 | 1,2 | 0,0 |
| Caltanissetta | 800 | 20,4 | 27,3 | 33,1 | 5,3 | 2,3 | 10,9 | 0,9 | 0,0 |
| Catanzaro (Malgrado Tutto) | 773 | 38,3 | 22,5 | 26,9 | 1,8 | 0,6 | 9,6 | 0,3 | 0,0 |
| Gonzia-Gradisca D'Isonzo | 1198 | 53,8 | 14,8 | 16,4 | 1,9 | 0,8 | 12,0 | 0,2 | 0,0 |
| Milano (Via A. Corelli n.28) | 1360 | 2,0 | 54,2 | 31,1 | 0,7 | 5,5 | 5,7 | 0,8 | 0,0 |
| Modena (La Marmora) | 447 | 0,4 | 51,7 | 34,7 | 3,1 | 4,0 | 5,8 | 0,2 | 0,0 |
| Roma (Ponte Galeria) | 2653 | 9,5 | 45,1 | 30,5 | 0,5 | 7,8 | 6,1 | 0,6 | 0,0 |
| Torino (Via Brunelleschi) | 967 | 4,0 | 61,6 | 19,6 | 0,0 | 3,9 | 9,3 | 1,3 | 0,1 |
| Trapani (Serraino Vulpitta) | 249 | 4,4 | 49,8 | 32,9 | 0,8 | 2,4 | 8,4 | 1,2 | 0,0 |
| Totale | 10.539 | 15,1 | 41,0 | 29,0 | 1,5 | 4,7 | 7,6 | 1,1 | 0,0 |

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito "Azione di Sistema" e Cooperazione internazionale.

| Paesi | ANNUALITÀ I 2001-2002 | | ANNUALITÀ II 2003-2004 | | ANNUALITÀ III 2004-2005 | | Annualità IV (2007-2009) Tratta Casi Umanitari | | COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (2007-2009) Tratta Casi Umanitari | | TOTALE | |
|-------------------|--------------------------|--------|---------------------------|--------|----------------------------|--------|---|--------|--|--------|--------|----|
| | | Totale | | Totale | | Totale | | Totale | | Totale | | |
| Albania | 5 | - | - | - | - | 1 | 1 | 2 | - | 1 | 1 | 8 |
| Algeria | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| Afghanistan | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| Angola | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| Argentina | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 11 | 12 | 12 |
| Bangladesh | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | - | 5 | 5 | 6 |
| Bielorussia | 3 | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | - | - | - | 4 |
| Bolivia | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | - | 5 | 5 | 6 |
| Bosnia Erzegovina | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 | - | - | - | 0 |
| Brasile | - | - | - | - | - | 3 | 1 | 4 | 10 | 14 | 24 | 28 |
| Bulgaria | 8 | - | - | - | 7 | 4 | 1 | 5 | 13 | 3 | 16 | 41 |
| Capo Verde | - | - | - | - | - | - | 2 | 2 | - | 1 | 1 | 1 |
| Cile | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 2 | 4 |
| Cina | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Colombia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| Congo | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| CSI | 2 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Cuba | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| Egitto | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| Equador | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | - | 11 | 11 | 12 |
| Estonia | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Etiopia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 2 | 2 |
| Filippine | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 2 | 2 |
| FRY | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 1 |
| Ghana | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | - | 8 | 8 | 9 |
| Guinea Bissau | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | - | - | - | 1 |
| India | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 3 | 10 | 13 | 14 |
| Jugoslavia | 3 | - | - | - | - | - | - | 0 | - | - | - | 3 |
| Lettonia | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | - | - | - | 2 |
| Liberia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |

segue

| Paesi | ANNUALITÀ I 2001-2002 | | ANNUALITÀ II 2003-2004 | | ANNUALITÀ III 2004-2005 | | Annualità IV (2007-2009) | | COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (2007-2009) | | TOTALE |
|---------------|--------------------------|-----------|---------------------------|-----------|----------------------------|-----------|--------------------------|----------------|---|----------------|------------|
| | | | | | | | Tratta | Casi Umanitari | Tratta | Casi Umanitari | |
| Libia | - | - | - | - | - | 1 | - | 2 | - | 2 | 3 |
| Lituania | - | - | 2 | - | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Mali | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 2 |
| Marocco | - | - | - | - | - | - | 1 | 12 | 13 | 13 | 13 |
| Mauritius | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Messico | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Moldavia | 11 | 3 | 3 | - | 3 | 2 | 1 | 5 | 6 | 6 | 25 |
| Nigeria | - | 10 | 11 | 8 | 12 | 4 | 19 | 12 | 31 | 31 | 64 |
| Panama | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 1 | 1 |
| Pakistan | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Paraguay | - | - | - | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Perù | - | - | - | 1 | 3 | 2 | - | 5 | 5 | 5 | 8 |
| Polonia | 5 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 11 |
| Rep. Ceca | 2 | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Rep. Dominic. | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Romania | 24 | 52 | 46 | 50 | 93 | 43 | 51 | 51 | 102 | 102 | 317 |
| Russia | - | 3 | - | 1 | 4 | 3 | 3 | 1 | 4 | 4 | 11 |
| Senegal | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Serbia | - | - | - | - | - | - | - | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Stovacchia | 3 | - | 2 | - | 1 | 1 | - | - | - | - | 6 |
| Somalia | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Sri Lanka | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Tailandia | - | - | - | 15 | 15 | - | - | - | - | - | 15 |
| Tunisia | - | - | - | - | - | - | - | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Turchia | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ucraina | 12 | 5 | 2 | 3 | 7 | 4 | 6 | 8 | 14 | 14 | 40 |
| Ungheria | 1 | - | 1 | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Uruguay | - | - | 1 | 2 | 2 | - | 1 | 8 | 9 | 9 | 12 |
| Uzbekistan | - | - | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | 6 |
| Yemen | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| TOTALE | 80 | 80 | 78 | 91 | 166 | 75 | 113 | 223 | 336 | 336 | 740 |

segue

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM - Roma

Note

¹ Cassarino Jean-Pierre, *Condition of Modern Return Migrants – Editorial Introduction*, in “International Journal on Multicultural Societies”, 10, 2008, pp. 95-105.

² IOM, *International Dialogue on Migration 2008. Return Migration: Challenges and Opportunities*, Atti della conferenza del 10 novembre 2008, Geneva, 2009, p. 3.

³ Un esempio significativo è costituito dal flusso di rimesse. Cfr. OECD, *Migration, Remittances and Development*, Parigi, 2005.

⁴ Per ulteriori approfondimenti si veda Caso Raffaele, *Migrazione e Sviluppo: la politica europea*, ISPI, Policy Brief n.58, luglio 2007 in www.ispionline.it; Agunias D.Rannveig e Newland Kathleen, *Circular migration and development: trends, policy routes and ways forward*, MPI, aprile 2007; Agunias D.Rannveig e Newland Kathleen, *How can circular migration and sustainable return serve as development tools?*, GFMD, luglio 2007. Sul piano europeo si rimanda alla comunicazione ‘Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l’Unione europea e i paesi terzi’ [COM(2007) 248 definitivo], che fa seguito alla precedente comunicazione “Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti” [COM(2005) 390 finale] e alla comunicazione “L’approccio globale in materia di migrazione un anno dopo” [COM(2006) 735 finale], nonché alla comunicazione contenente il “Piano d’azione sull’immigrazione legale” [COM(2005) 669 finale].

⁵ La particolare intensità dei flussi irregolari caratterizza i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo e anche l’Italia. Alla posizione geografica si aggiungono in Italia altri fattori che concorrono ad alimentare l’ampia porzione di irregolarità che si possono schematizzare in due gruppi: 1) la tensione tra politica e mercati: la necessità di flessibilità nel mercato del lavoro per far incontrare domanda ed offerta di lavoro; la fissazione di quote per l’ingresso regolare in misura inferiore rispetto alle esigenze espresse dal mercato del lavoro tramite le domande di assunzione; l’estensione della economia sommersa. 2) La politica migratoria e le stesse dinamiche migratorie: la necessità di un enorme impegno economico ed organizzativo richiesto per il controllo efficiente, capillare e tempestivo dei flussi e il contenimento di quelli irregolari; la frequenza dell’utilizzo dello strumento della regolarizzazione; la complessità dei percorsi stabiliti per l’inserimento legale e per il mantenimento dello status; l’attrazione esercitata dalle reti migratorie.

⁶ Vedi *infra* paragrafo 3.

⁷ Fondazione ISMU, *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni 2008*, Franco Angeli, Milano, 2009.

⁸ Dati Istat, www.istat.it. Le stime curate dai ricercatori di Caritas/Migrantes accreditano un numero di immigrati superiore pari a 3.987 mila già al 31 dicembre 2007 (circa il 16% in più rispetto all’Istat) poiché tengono conto anche di quanti attendono l’ottenimento della residenza, che spesso richiede più di un anno.

⁹ Cfr., Istat, *Previsioni demografiche nazionali – base 1.1.2005* e Istat, *Previsioni demografiche nazionali – base 1.1.2007*, in www.istat.it. Cfr. anche Golini Antonio e Marsili Marco, *Le nuove previsioni demografiche dell’Istat*, in Caritas/Migrantes *Dossier Statistico Immigrazione 2008*, Idos, Roma, 2008, pp.116-124.

¹⁰ OECD, *Factbook 2009*, Paris, 2009.

¹¹ Pittau Franco, *L’immigrazione alle soglie del 2000*, Sinnos, Roma, 1999.

¹² De Marco Manuela, Pittau Franco, *Caractéristiques structurelles de l’immigration en Italie et réponse législative du gouvernement de centre droit*, in «Migrations Société», XV, 87-88, 2003, pp. 9-22; Acquasana Leda, *Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA): i nuovi “contenitori” dell’immigrazione*, in “Studi Emigrazione”, 164, 2006, pp. 903-917.

¹³ Vedi *infra* paragrafo 3.

¹⁴ Direttiva 2008/115/CE.

¹⁵ Le precedenti ricerche promosse dalla EMN hanno avuto ad oggetto “L’impatto dell’immigrazione

sulla società italiana" (2004), "Gli immigrati irregolarmente residenti in Italia" (2005), "Migrazioni di ritorno. Il caso italiano" (2006). Altri studi svolti nell'ambito della stessa rete hanno riguardato "Strutture ricettive e condizione sociale dei richiedenti asilo all'interno del Sistema di accoglienza italiano" (2005), "Migrazione gestita e mercato occupazionale: il settore sanitario in Italia" (2006), "Condizioni di ingresso e di soggiorno degli immigrati altamente qualificati in Italia" (2007), "Organizzazione delle Politiche in materia di immigrazione e asilo" (2008), "Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione" (2009), "Le procedure applicate in Italia in merito alla concessione di status di protezione non armonizzati a livello comunitario" (2009). Completano il quadro delle ricerche intraprese i Rapporti annuali riguardanti gli sviluppi politici e le statistiche in materia di immigrazione e asilo.

¹⁶ Cfr. <http://emn.sarenet.es/html/index.html> (sito web provvisorio in attesa dell'attivazione dell'apposita sotto-directory all'interno del portale della Commissione Europea: <http://emn.europa.eu>).

¹⁷ La sede centrale di Ginevra dell'OIM ha svolto ricerche sul ritorno e sulla tratta degli esseri umani e ha curato nel corso degli anni la realizzazione di numerosi progetti volti al ritorno ed al reinserimento di migranti nel loro paese di origine. Mettendo a frutto il potenziale della propria rete di sedi territoriali, l'OIM ha costruito un database con i dati raccolti da queste attività chiamato "Migrant Management and Operational Services Application" (MIMOSA).

¹⁸ Tra gli altri si rimanda a Boverkenk Frank, *The sociology of return migration. A bibliographic essay*, Martinus Nijhoff, L'Aja, 1974; Alvarez Silvar Gabriel, *La migración de retorno en Galicia (1970-1995)*, Xunta de Galicia, La Coruna, 1997; Cerase Francesco Paolo, *L'onda di ritorno: i rimpatri*, in Bevilacqua Piero, De Clementi Andreina, Franzina Emilio (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. I Partenze*, Donzelli, Roma, 2001, pp. 113-125; Cassarino Jean-Pierre, *Theorising return migration: the conceptual approach to return migrants revisited*, in "International Journal on Multicultural Societies, vol.6/2, pp. 253-279; King Russell (ed.), *Return Migration and Regional Economic Problems*, Croom Helm, London, 1986; Corti Paola, *Dal "ritorno" alle visits home: le tendenze di studio nell'ultimo trentennio*, in "Studi Emigrazione", XLIII, n.164, 2006, pp. 927-946.

¹⁹ Parigi, 12 Novembre 2007.

²⁰ Tra le pubblicazioni ricordiamo: OECD, *Return Migration: A New Perspective*, in "International Migration Outlook 2008, Sopemi, Paris, 2008 e per un inquadramento analitico: Urso Giuliana, *Per una strategia globale: migliore migrazione e maggiore sviluppo*, in "Affari Sociali Internazionali", n. 3-4, 2008, pp. 79-88.

²¹ OECD, *International Migration Outlook 2008*, Paris, 2008; Cassarino Jean-Pierre, *Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited*, in "International Journal on Multicultural Societies, UNESCO, 6/2, 2004, pp. 253-279; Corti Paola, *Dal "ritorno" alle visits home: le tendenze di studio nell'ultimo trentennio*, in "Studi Emigrazione", 164, 2006, pp. 927-946.

²² Kritz Mary, *International Migration Policies: Conceptual Problems*, in "International Migration Review", 21 (4), 1987, pp. 947-964; Simon Gildas, *Los fenomenos migratorios en Europa meridional: panorama general*, in OECD, *El futuro de las migraciones*, Madrid, 1989, pp. 169-180.

²³ IOM, *Return Migration Policies and Practices in Europe*, Geneva, 2004; Parlamento Europeo, *Refugee Status in EU Member States and Return policies*, Strasbourg, 2005; UNDP, *Low skilled workers and bilateral, regional and unilateral initiatives*, New York, 2008; Fundamental Rights Agency, *Protecting, respecting and promoting the rights of irregular immigrants in voluntary and involuntary return procedures*, Vienna, 2009 studio programmato nell'ambito del piano annuale di lavoro dell'agenzia europea per il 2009.

²⁴ Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008.

²⁵ IOM, *Glossary on Migration*, Geneva, 2004.

²⁶ In Italia si tratta della Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato. In base al regolamento comunitario n.343/2003, cosiddetto "Dublino II", la commissione territoriale

sospende l'esame della domanda e dichiara l'estinzione del procedimento nei casi in cui, secondo i criteri di determinazione dello status di rifugiato prescritti nel suddetto regolamento, un altro Stato membro sia competente per l'analisi.

²⁷ Cfr. Appendice Statistica, *infra*.

²⁸ Ricordiamo tra le altre: EMN Italy (Ammendola C., Forti O., Pittau F., Ricci A.), *Strutture ricettive e condizione sociale dei richiedenti asilo all'interno del Sistema di accoglienza italiano*, Idos, Roma, 2005; Acquasana Leda, *Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA): i nuovi "contenitori" dell'immigrazione*, in "Studi Emigrazione", 164, 2006, pp. 903-917; Ministero degli Interni, *Relazione della Commissione De Mistura*, Roma, 2007.

²⁹ Fondazione ISMU, *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni 2008*, Franco Angeli, Milano, 2009.

³⁰ Per una analisi organica della immigrazione irregolare in Italia si rimanda al EMN Italy (Ammendola C., Forti O., Pittau F., Ricci A.), *Immigrazione irregolare in Italia*, IDOS, Roma, 2007.

³¹ La Groia Alessia, Frusone Roberto, *I lavoratori domestici e le iniziative per l'emersione*, in INPS, *Dossier statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, Roma, aprile 2009.

³² Fondazione Censis, *Un nuovo ciclo di sommerso*, Roma, 2005.

³³ Istituto di Ricerche Educative e Formative delle ACLI (Associazioni cristiane lavoratori italiani), *Il welfare fatto in casa*, Roma, aprile 2007.

³⁴ Cergas/Università Bocconi di Milano, *Le convenienze nascoste dell'assistenza agli anziani*, Nuova Dimensione, Venezia, 2006.

³⁵ International Labour Organization, *World of Work. Report 2008*, Geneva, 2009.

³⁶ Fargues Philippe, *Irregularity as Normality among Immigrants in South and East of the Mediterranean*, EUI Background Paper, Firenze, 2009.

³⁷ Ministero dell'Interno, *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, dicembre 2007.

³⁸ Chiuri Maria Concetta, Coniglio Nicola, Ferri Giovanni, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Il Mulino, Bologna, 2007.

³⁹ Cfr. EMN Italy (Ammendola C. Pittau F. Ricci A.), *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, Idos, Roma, 2007.

⁴⁰ Cfr. Ministero dell'Interno, *Vademecum per richiedenti protezione internazionale*, Roma, 2009; Boca Caterina, *Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale*, in "Gli Stranieri", anno XV, n. 2, marzo-aprile 2008, pp. 109-115. Per la procedura di ricorso giurisdizionale contro le decisioni sulle domande di riconoscimento dello status di rifugiato la Legge 94/2009 conosciuta come "pacchetto sicurezza" ha previsto la possibilità di presentazione del ricorso avverso la sentenza anche da parte del Ministero dell'Interno. Inoltre alcune delle competenze attualmente attribuite alla Commissione nazionale per il diritto di asilo sono trasferite al Ministero dell'interno, che le svolge attraverso la Commissione medesima.

⁴¹ Cfr. appendice statistica, *infra*.

⁴² Per maggiori informazioni si rimanda al primo studio del presente volume: EMN Italy (Pittau F., Ricci A., Timsa L.I.), *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione. Analisi del caso italiano*.

⁴³ Il Comitato per i Minori Stranieri è composto da rappresentanti dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno e della giustizia, del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché da due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da un rappresentante dell'Unione province d'Italia (UPI) e da due rappresentanti di organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia.

⁴⁴ In tale dato non sono compresi i minori richiedenti asilo, quelli vittime di tratta e i minori cittadini comunitari. Per un approfondimento sulla protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo si rimanda a: Ammendola Carmelita Fortunata, *La protezione dei minori richiedenti asilo e l'azio-*

ne del ministero dell'interno: attuale disciplina e prospettive evolutive, in "Gli Stranieri", anno XV, n. 1, gen-feb 2008, pp. 1-19. In particolare è bene segnalare una direttiva del Ministero dell'Interno entrata in vigore il 7 marzo 2007 che consente ai minori non accompagnati richiedenti asilo di beneficiare dei servizi offerti dallo SPRAR, senza alcuna distinzione temporale rispetto alla manifestazione di volontà di richiedere asilo. Il numero di minori segnalati allo SPRAR è così salito dai 31 all'inizio del 2007 ai 295 a fine dicembre 2007. Si tratta in prevalenza di bambini (il 96% e di sesso maschile), provenienti da Afghanistan (54%), Somalia (12%) ed Eritrea (10%).

⁴⁵ Per maggiori informazioni sul ruolo e le funzioni dei Consigli Territoriali nell'ambito delle politiche migratorie nazionali, si rimanda allo studio condotto dal Punto di Contatto Nazionale: EMN Italy (Callia R., Pittau F., Ricci A.), *L'organizzazione delle politiche in materia di asilo e immigrazione in Italia*, Idos, Roma, 2009.

⁴⁶ Ministero dell'Interno, *La riforma del Testo Unico sull'immigrazione*, Roma, 2007.

⁴⁷ Sulle modifiche apportate dal cosiddetto 'pacchetto sicurezza' si rimanda alle primissime analisi disponibili: AA.VV., *"Decreto sicurezza": tutte le novità*, IPSOA, Milano, 2008; Renoldi Carlo, Savio Guido, *Legge 125/2008: ricadute delle misure a tutela della sicurezza pubblica sulla condizione giuridica dei migranti*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 3/2008, pp. 24-43; Il Sole 24 Ore, *Immigrazione, dal "permesso a punti" per gli stranieri al reato di clandestinità*, in www.ilsole24ore.com, 14 maggio 2009.

⁴⁸ EMN Italy (Ammendola C., Pittau F., Ricci A.), *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, Idos, Roma, 2006.

⁴⁹ Nascimbene Bruno, *Country Report Italy*, in European Parliament, *Refugee Status in EU Member States and Return Policies*, Strasbourg, 2005; Degl'Innocenti Leonardo (a cura di), *Stranieri irregolari e diritto penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

⁵⁰ I criteri e le modalità necessari a definire la procedura di sottoscrizione dell'Accordo e la sua articolazione su crediti sono da stabilirsi con un regolamento governativo, su proposta del Presidente del Consiglio e del ministro dell'interno di concerto con il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il ministro della salute e delle politiche sociali).

⁵¹ La legge n. 125/08 estende tale fattispecie in esame anche ai cittadini comunitari.

⁵² Il grado di parentela con il cittadino italiano convivente che impedisce l'espulsione dello straniero è stato ridotto dal 4° al 2° grado con l'approvazione del 'pacchetto sicurezza' (legge n. 94/2009).

⁵³ AA.VV., *"Decreto sicurezza": tutte le novità*, IPSOA, Milano, 2008.

⁵⁴ In questo caso (cioè non quando sia possibile trattenere lo straniero presso un Centro di Identificazione ed Espulsione) l'esecuzione dell'espulsione avviene tramite intimazione a lasciare il territorio nazionale, che, oltre a recare indicazioni sulle conseguenze penali della sua eventuale trasgressione, può essere accompagnato da una documentazione utile per mettersi in contatto con gli uffici della rappresentanza diplomatica del Paese dello straniero in Italia. Cfr. Senato, XVI Legislatura, *Disegno di legge AS 733-B "Disposizioni in materia di sicurezza"*, Servizio Studi, Roma, maggio 2009.

⁵⁵ Ministero dell'Interno, *Relazione della Commissione De Mistura*, Roma, 2007.

⁵⁶ D. Lgs 28 gennaio 2008, n. 25, in attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

⁵⁷ Ministero dell'Interno, *Vademecum per richiedenti protezione internazionale*, Roma, marzo 2009.

⁵⁸ INPS, con la collaborazione del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *Regolarità, tutela. Il rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Roma, 2007.

⁵⁹ Ministero dell'Interno, *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, dicembre 2007.

⁶⁰ Il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato istituito dalla legge di riforma dell'assistenza (l. 328/2000) e si configura come la principale fonte nazionale di finanziamento per gli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, ivi inclusi gli immigrati.

⁶¹ Servizio Studi del Senato, *Disegno di legge A.S. n.733-B "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"*, XVI Legislature, Roma, maggio 2009.

⁶² Dustmann Christian, *Return Migration, Investment in Children, and Intergenerational Mobility: Comparing Sons of Foreign and Native Born Fathers*, IZA, Discussion Paper n.3080, Bonn, 2007.

⁶³ Cassarino Jean-Pierre (a cura di), *Return Migrants to the Maghreb Countries: Reintegration and Development Challenges*, EUI, Global Report Mirem, Firenze, 2008.

⁶⁴ OECD, *International Migration Outlook 2008*, Paris, 2008.

⁶⁵ IOM, *International Dialogue on Migration. "Enhancing the Role of Return Migration in Fostering Development"*, Geneva, July 7th-8th, 2008.

⁶⁶ Castagnone Eleonora, Ferro Anna, Mezzetti Petra, *Strumenti metodologici per la ricerca sugli effetti delle migrazioni internazionali nel paese d'origine*, Cespi, Roma, maggio 2008.

⁶⁷ Gentileschi Maria Luisa, Pisano Daniela, *Productive reintegration of return emigrants and rural tourism: life and work experience in Sardinia (Italy) and in the Province of Marrakech (Morocco)*, in "Migracjske I Etnicke Teme", 3, 2006, pp. 247-262.

⁶⁸ OIM, *Tornare e Ricominciare. Guida sul Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione nelle aree di origine*, Roma, 2005.

⁶⁹ Ministero dell'Interno, Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Universo rifugiati: dalla persecuzione alla protezione*, Roma, dicembre 2007.

⁷⁰ EMN Italy (Ammendola C., Pittau F., Ricci A.), *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, Idos, Roma, 2006.

⁷¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Catalogo Schengen UE. Controlli alle frontiere, rimpatrio e riammissione. Raccomandazioni e migliori pratiche*, Gruppo di redazione per l'aggiornamento del catalogo Schengen sui controlli alle frontiere esterne, il ritorno e la riammissione, 7864/2009, Bruxelles, 19 marzo 2009.

⁷² Il decreto attuativo della direttiva 2001/40/CE rimanda alla decisione 2004/191/CE per quanto riguarda la compensazione di squilibri finanziari che possono risultare dalla decisione di allontanamento e non possono essere eseguite a spese dello straniero interessato.

⁷³ Pittau Franco, *Le prestazioni pensionistiche erogate agli immigrati*, in INPS, Dossier statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, Roma, aprile 2009, pp. 158-170.

⁷⁴ www.cri-project.eu.

⁷⁵ L'Italia ha curato la realizzazione dei "Country Fact Sheet" di Ghana, Camerun ed Egitto, gli altri partner del progetto si sono occupati invece di Algeria, Repubblica Democratica del Congo, Guinea, Marocco, Albania, Armenia, Bosnia Erzegovina, Croazia, Georgia, Macedonia, Montenegro, Russia, Serbia, Argentina, Ecuador, Venezuela.

⁷⁶ EMN Italy (Ammendola C., Pittau F., Ricci A.), *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, Idos, Roma, 2006.

⁷⁷ Barbieri Viola, *Tra il qui e l'altrove. Una ricerca sul rimpatrio dei cittadini marocchini*, in "Studi Emigrazione", n. 46, 2009, pp. 151-161.

⁷⁸ Coslovi Lorenzo, Piperno Flavia, Pastore Ferruccio, *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria*, CeSPI Working Papers n. 13, Roma, 2005.

⁷⁹ Cfr. Devole Rando, Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana (a cura di), *Gli albanesi in Italia*, Idos, Roma, 2008.

⁸⁰ Dati al giugno 2008.

⁸¹ Stocchiero Andrea, *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Working paper CeSPI, n. 37, Roma, 2007.

⁸² L'area CADSES comprende diciotto paesi tra membri dell'Unione Europea e Paesi terzi: Austria,

Repubblica Ceca, parte della Germania, Grecia, Ungheria, parte dell'Italia, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Serbia e Montenegro, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Moldavia, Romania e parte dell'Ucraina.

⁸³ Cfr. Condotta Andrea, Libralesso Davide, *Percorsi di sostegno alla migrazione circolare attuati dalla Regione del Veneto: l'esperienza di "Re.M.: Return of Migrants*, in "Studi Emigrazione", n.174, aprile-giugno 2009, pp. 363-372.

⁸⁴ La regione Veneto si è distinta per il suo impegno nel settore dell'immigrazione, mostrando una particolare attenzione anche al tema del ritorno. Accanto al progetto citato, è da ricordare il progetto Vorealci ("Voluntary Returns of Albanian citizens from Italy and Greece to their country of origin"), realizzato all'interno del programma Return finanziato dalla Commissione Europea, per favorire il ritorno di 25 cittadini albanesi residenti illegalmente in Italia e in Grecia che abbiano ricevuto un provvedimento di espulsione.

⁸⁵ La partnership del progetto coinvolge diversi Stati: Italia, Grecia, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Albania.

⁸⁶ Cfr. AA.VV., *Return SPNR. La gestione dei processi di rimpatrio*, Nuovagrafica, Sassuolo, 2007.

⁸⁷ Cassarino Jean-Pierre (a cura di), *Return Migrants to the Maghreb Countries: Reintegration and Development Challenges*, EUI, Firenze, 2008.

⁸⁸ Newland Kathleen, *A new surge of interest in migration and development*, Migration Policy Institute, 2007; OECD, *International Migration Outlook*, 2007, Paris, 2007, pp.120/123; OECD, *Policies for migration and development: a European perspective*, Paris, 2006.

⁸⁹ Van Houte Marieke, Davids Tine, *Development and Return Migration: from policy panacea to migrant perspective sustainability*, in "Third World Quarterly", vol.29, n.7, 2008, pp. 1411-1429. Per maggiori approfondimenti si veda anche Black Richard, Saskia Gent, *Sustainable return in post-conflict context*, in "International Migration", 44 (3), 2006, pp. 15-38.

⁹⁰ Cassarino Jean-Pierre, *Condition of Modern Return Migrants – Editorial Introduction*, in "International Journal on Multicultural Societies", 10, 2008, pp. 95-105.

⁹¹ IOM, *International Dialogue on migration 2008. Return Migration: Challenges and Opportunities*, Geneva, 10th Nov. 2008.

⁹² Nel decreto flussi stagionali del 2009, le quote di cittadini stranieri non comunitari ammessi in Italia sono state suddivise tra i paesi diversi Stati tra cui Paesi che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere accordi di cooperazione in materia migratoria: Tunisia, Albania, Marocco, Moldova ed Egitto.

⁹³ L'articolo 11 (D.Lgs n. 286/98) dispone che "Il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Interno promuovono le iniziative occorrenti, d'intesa con i Paesi interessati, al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti ed il rilascio dei documenti eventualmente necessari per migliorare l'efficacia dei provvedimenti previsti dal presente Testo Unico, e per la reciproca collaborazione a fini di contrasto dell'immigrazione clandestina. A tale scopo, le intese di collaborazione possono prevedere la cessione a titolo gratuito alle autorità dei Paesi interessati di beni mobili ed apparecchiature specificamente individuate, nei limiti delle compatibilità funzionali e finanziarie definite dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, se si tratta di beni, apparecchiature o servizi accessori forniti da altre amministrazioni, con il Ministro competente".

⁹⁴ Pastore Ferruccio, *Migrazione e relazioni italo-libiche. Come uscire da questa impasse*, CeSPI, Roma, giugno 2008; Coslovi Lorenzo, *Brevi note sull'immigrazione via mare in Italia e in Spagna*, CeSPI, Roma, gennaio 2007.

⁹⁵ *Infra*, paragrafo 3.

⁹⁶ OECD, *International Migration Outlook 2008*, Paris, 2008.

Le procedure applicate in Italia in merito alla concessione di status di protezione non armonizzati a livello comunitario*

1. Introduzione: obiettivi e metodologia

Lo scopo del presente studio è quello di individuare, all'interno della legislazione nazionale italiana, figure giuridiche di tutela e di protezione, dissimili da quelle previste dalle normative internazionali ed europee, specificandone caratteristiche, limiti, fonti giuridiche ed evoluzione normativa ed applicativa.

In Italia non esiste una legge specifica a tutela del diritto di asilo, tuttavia il sistema legislativo italiano in materia di asilo si è sviluppato nel corso degli ultimi 20 anni, fino a raggiungere una maggiore consapevolezza durante questo ultimo decennio, quando, con la legge 30 luglio 2002, n. 189 e le successive modifiche, e con i Decreti legislativi n. 251 del 19 novembre 2007, e n. 25 del 28 gennaio 2008, si è sviluppato un sistema d'asilo sicuramente più organico, anche se ulteriormente perfezionabile.

La presenza di figure giuridiche di tutela, non alternative ma complementari a quelle introdotte dalle Convenzioni internazionali e dalle direttive europee, è sintomatico di un sistema in evoluzione, capace di leggere la realtà e di adattarsi a questa. Un sistema normativo è più organico e completo se si sviluppa attraverso una struttura articolata, conforme alla normativa nazionale, a quella internazionale ed alla realtà, ma che allo stesso tempo risulta incline a modifiche, trasformazioni e aggiunte che una materia quale quella dell'asilo necessariamente comporta.

Nell'espone il sistema italiano d'asilo ci si è avvalsi delle fonti normative, della giurisprudenza e di altri documenti e studi utili per giungere ad una trattazione più completa possibile.

Le fonti normative sono state indubbiamente lo strumento maggiormente utilizzato e questo per una duplice motivazione: da una parte, la necessità di ordinare il sistema dal punto di vista cronologico e normativo, e evidenziarne così l'evoluzione intervenuta; dall'altra, la carenza di studi specifici, non tanto in materia di

* A cura di Caterina Boca, con la collaborazione di Franco Pittau, Antonio Ricci (Centro Studi e Ricerche IDOS)

status di rifugiato, quanto proprio sui cosiddetti status alternativi previsti solo dalla legislazione nazionale italiana, per cui è necessario avviare un approfondimento sul sistema d'asilo nazionale e sulle sue caratteristiche anche relativamente agli aspetti meno chiari e coerenti. Maggiore è la consapevolezza delle potenzialità e dei limiti di un sistema giuridico, maggiore sarà la capacità di effettuare modifiche e trasformazioni anche di portata strutturale.

Oltre alla normativa esistente in materia, sono state utilizzate le sentenze ritenute più rilevanti della Corte di Cassazione che, seppure pronunciate su casi specifici, forniscono un'interpretazione della norma, enunciando all'occorrenza un principio di diritto.

Nella parte finale della ricerca sono stati riportati alcuni comunicati stampa e le dichiarazioni dei rappresentanti dei maggiori enti di tutela italiani in materia di asilo nonché dell'UNHCR. È stato più difficile individuare sondaggi di opinione in materia di asilo poiché in Italia la materia è sicuramente poco conosciuta a livello di opinione pubblica. Molti, infatti, ancora non riescono a rendersi conto che tra quanti arrivano sulle coste italiane o in altro modo non vi sono solo immigrati irregolari, ma anche migranti spinti dalla necessità di salvare la propria vita a fuggire da situazioni di guerra o da persecuzioni personali e che sarebbe più corretto chiamare richiedenti asilo o protezione umanitaria.

2. Status di protezione concessi

La procedura di riconoscimento della protezione internazionale prevista dalla normativa europea è entrata in vigore solo nel 2008, andando in parte a modificare, ed in parte ad integrare, la procedura d'asilo già prevista dall'ordinamento giuridico italiano. Prima di introdurre la composizione dell'attuale assetto normativo, è necessario fare un breve *excursus* sulla legislazione che ha preceduto quella entrata in vigore lo scorso anno.

L'ordinamento giuridico italiano, non ha mai varato, fino ad oggi, una legge veramente organica in materia di asilo, malgrado la previsione contenuta nell'art. 10, comma 3 della Costituzione Italiana che recita testualmente *"lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge"*. Gli effetti più evidenti di questa mancata previsione normativa sono stati il proliferare di sentenze pronunciate in gradi diversi sulla possibile applicazione del dettame costituzionale sopra citato, anche senza una legge organica di applicazione, e una *"disgregazione normativa"* che ha portato a quello che ancora oggi continua ad essere l'elemento caratterizzante del sistema d'asilo italiano, ovvero non un unico testo strutturato e quindi

completo, ma più disposizioni, più riferimenti, rinvenibili però in testi legislativi diversi, in circolari e provvedimenti di rango giuridico minore (divenuti, tuttavia, indispensabili) e in pronunce giurisprudenziali sempre più numerose e spesso diverse tra loro.

Il primo vero riferimento legislativo in materia¹ in ordine cronologico è il Decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in Legge 28 febbraio 1990, n. 39 “norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari già presenti nel territorio dello Stato”, che si propone, in via principale, di legiferare in materia di immigrazione, introducendo però una procedura di riconoscimento dello status di rifugiato con il solo art. 1², prevedendo il ritiro delle riserve contenute negli articoli 17 e 18 della Convenzione di Ginevra, in materia di lavoro subordinato ed autonomo, e della “riserva geografica”. A caratterizzare la procedura sono principalmente alcuni elementi come: l’istituzione della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato (con sede a Roma), in qualità di organo giudicante delle domande presentate sul territorio nazionale italiano; la presentazione della domanda presso gli organi di Polizia, con competenze anche nel rilascio dei permessi di soggiorno per “*richiesta asilo*”, nella fase istruttoria, per “*asilo riconosciuto/asilo politico*”, nel caso di accoglimento della domanda, o per “*motivi umanitari*”, nel caso in cui, come si illustrerà in seguito, la Commissione ritenesse vi fossero motivi di carattere umanitario ad impedire il rimpatrio del richiedente diniegato verso il suo Paese di origine o di provenienza; il contributo economico cosiddetto “dei 45 giorni”³, concesso durante la fase istruttoria⁴.

Nel 2002 l’articolo 1 della legge n. 39/90⁵ viene modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”⁶, prevedendo: l’istituzione all’epoca di 7 Commissioni territoriali⁷ a cui è attribuito il compito di decidere in merito alle domande presentate; la creazione dei Centri di Identificazione nei quali trattenere i richiedenti asilo, facoltativamente oppure obbligatoriamente, secondo una serie di condizioni dettate dalla legge; il potere attribuito al Prefetto di autorizzare la permanenza sul territorio di quanti ricorrono avverso il rigetto della domanda di riconoscimento dello status; il riesame della domanda, da richiedere entro 5 giorni dalla notifica del provvedimento di rigetto ma solo se il richiedente è stato trattenuto in forma obbligatoria; l’istituzione del Fondo per le politiche ed i servizi dell’asilo, e l’avvio del Sistema di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati denominato SPRAR⁸. Il 21 aprile 2005, con l’entrata in vigore del Regolamento di Attuazione, il D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303 “Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato”, è stata posta a regime la nuova procedura.

Il quadro giuridico però non si completa ancora con questi testi e con queste modiche normative e, al riguardo, basti citare alcuni degli ulteriori riferimenti

necessari per pervenire ad una panoramica più completa: sul matrimonio del cittadino straniero "rifugiato", ed impossibilitato a presentare il nulla osta richiesto dall'art. 116 del Codice Civile, si fa riferimento alla Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia del 30 settembre 1987 prot. n. 1567/87; sul rilascio del documento di viaggio si fa riferimento alla Circolare del Ministero degli Affari Esteri del 31 ottobre 1961 n. 48; sul ricongiungimento familiare e sul rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari si fa riferimento al Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"; sul rilascio e sulle modalità di rinnovo di tale permesso di soggiorno si fa riferimento al Decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1999 n. 394 di attuazione del testo unico sull'immigrazione n. 286/98; per l'iscrizione scolastica dei minori figli di rifugiati si rinvia alla Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione del 31 dicembre 1991, n. 400 par. 7; per le prestazioni di carattere sociale si fa riferimento alla Circolare del Ministero dell'Interno del 12 aprile 1983 n. 0458/1-4.

Adeguandosi alla normativa europea, la legislazione italiana in materia di asilo cambia nuovamente nel 2008 con due testi normativi: il Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007, in "attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Italiana n. 3 del 4 gennaio 2008, ed entrato in vigore il 19 gennaio dello stesso anno, ed il Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, in "attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Italiana n. 40 del 16 febbraio 2008 ed entrato in vigore il 2 marzo 2008. Segue il Decreto Legislativo 3 ottobre 2008, n. 159 "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", che ha apportato ulteriori modifiche al testo del D.Lgs. n. 25/09, mentre sono previsti cambiamenti, anche nel corso del 2009, a seguito delle norme sulla sicurezza in materia di immigrazione, varate dall'attuale Governo e previste dalla legge 15 luglio 2009 n. 94. Per completare il quadro dell'attuale procedura, si citano: il Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140 "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 21 luglio 2005; il Decreto Legislativo 7 aprile 2003, n. 85 "Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario" pubbli-

cato nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 22 aprile 2003; il già citato “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, adottato con Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, (G. U. n. 191 del 18 agosto 1998 – Suppl. ord. n. 139), nonché il Regolamento di attuazione ovvero il Decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1999 n. 394.

Alla luce della normativa applicata⁹, è possibile riconoscere, nel sistema giuridico italiano, quattro figure giuridiche di tutela: lo status di rifugiato, quello di beneficiario di protezione sussidiaria, la protezione temporanea e la protezione umanitaria che, seppure disposte da normative differenti, possono dirsi interconnesse tra loro. Più in particolare: a quanti presentano domanda di protezione internazionale il sistema legislativo italiano consente, in via principale, l’attribuzione degli **status di rifugiato** e di **beneficiario della protezione sussidiaria**, rispettivamente disposti dall’art. 11 e dall’art. 17 del già citato Decreto n. 251/07, intendendo per rifugiato il “*cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno*”¹⁰, mentre, per beneficiario di protezione sussidiaria, il “*cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese*”¹¹.

Proseguendo nella descrizione del sistema giuridico italiano in materia di tutela, la misura della **protezione temporanea** può essere disposta da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹², **in caso di “rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all’Unione Europea”**. È quanto stabilisce l’art. 20 del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 in materia di “Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali”, ed è quanto prevede il citato Decreto Legislativo 7 aprile 2003, n. 85, che, attuando la normativa europea in materia di protezione temporanea nei confronti degli sfollati, consente loro l’attribuzione di “*una tutela immediata e temporanea, in particolare, qualora sussista il rischio che il sistema d’asilo (nazionale) non possa far fronte a tale afflusso*”¹³.

La procedura, quindi, tenuto conto dell’esigenza di non rallentare il sistema di asilo italiano a fronte di situazioni di emergenza causate dall’arrivo di un numero

elevato di profughi, consente l'attribuzione della protezione temporanea a quanti sono stati costretti ad abbandonare il loro Paese o la regione d'origine¹⁴, ed il cui rimpatrio, in condizioni sicure e stabili, risulta momentaneamente impossibile, viste le condizioni di insicurezza del Paese stesso.

Perché si possa dare seguito al riconoscimento di siffatta protezione, occorre dapprima rilevare l'arrivo massiccio di un numero considerevole di sfollati, sia esso spontaneo, che agevolato da programmi di evacuazione. A questa situazione oggettiva dovrà così fare seguito un Decreto che dichiari la situazione di emergenza e quindi l'esigenza di protezione, ed al contempo stabilisca, tra gli altri, i seguenti elementi: la data di decorrenza della protezione temporanea; le categorie di sfollati ammessi alla protezione temporanea; la disponibilità ricettiva per l'accoglienza degli sfollati; le procedure per il rilascio agli sfollati degli eventuali visti per l'ingresso, del corrispondente permesso di soggiorno esteso allo studio e al lavoro, nonché quelle relative alla disciplina degli eventuali ricongiungimenti familiari. Al titolare di protezione temporanea verrebbe rilasciato un permesso di soggiorno della durata massima di un anno, prorogabile una sola volta, per lo stesso periodo, e nei limiti previsti dalla dichiarazione di disponibilità a ricevere sfollati rilasciata al Consiglio europeo dal Governo italiano.

Da questa breve descrizione del sistema, è evidente che la procedura di riconoscimento della protezione internazionale è "permanente", mentre la procedura di attribuzione della protezione temporanea può essere attivata solo a seguito della pubblicazione di un Decreto del Presidente del Consiglio, e solo dopo un'attenta valutazione dei flussi migratori e delle ragioni che ne hanno determinato la formazione. Prima di tali disposizioni normative, è bene precisare che il Governo italiano si era già trovato a fronteggiare l'arrivo di un considerevole numero di profughi a seguito degli avvenimenti accaduti nella ex Jugoslavia, ad esempio, o in Albania o, ancora in Somalia e Ruanda. Confrontatosi con le esigenze di regolamentarne i flussi ed al contempo di offrire protezione a quanti provenivano da questi Paesi, il Governo Italiano ha emesso una serie di provvedimenti legislativi, come, ad esempio, il Decreto del Ministro degli Affari Esteri del 9 settembre 1992 concernente le "Norme sul rilascio del permesso temporaneo di soggiorno per motivi di lavoro o di studio ai cittadini somali privi del riconoscimento dello status di rifugiato", il Decreto Legge 24 luglio 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 settembre 1992, n. 390 "Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia", o ancora il Decreto Legge 20 marzo 1997, n. 60, convertito con legge 19 maggio 1997, n. 128, recante "Interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania". Questo, per evidenziare come fosse già stato sperimentato un sistema di ricorso a procedure di intervento straordinario, con l'attribuzione, a quanti rientravano nelle fattispecie

previste dai testi normativi, di una forma di protezione definita, nella prassi, talvolta "straordinaria", o ancora "temporanea" o comunque "umanitaria". Seppure il carattere della protezione concessa ai sensi delle legislazioni citate fosse temporaneo, il protrarsi delle situazioni di pericolo nei Paesi di provenienza dei profughi fu tale da comportarne il rinnovo al punto da giungere ad una procedura di conversione dei permessi concessi con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1998, (G. U. n. 184 dell'8 agosto 1998. Secondo la Direttiva del 6 agosto 1998, infatti, ai cittadini stranieri, titolari di permesso di soggiorno "a carattere straordinario o temporaneo", rilasciato ai sensi della legislazione citata, veniva concessa la possibilità di conversione del documento di soggiorno, laddove fossero stati in grado di dimostrare un rapporto di lavoro in corso o un formale impegno di assunzione, comprovati entrambi dal datore di lavoro.

In precedenza, è stato posto l'accento sulla complementarietà che hanno le diverse forme di protezione previste dal sistema legislativo italiano. La protezione temporanea rilasciata ai sensi del D.Lgs. n. 85/2003 non impedisce, infatti, la successiva ed eventuale richiesta di accesso alla procedura di riconoscimento dello status di rifugiato¹⁵. Seguendo le indicazioni dell'art. 19 della Direttiva 2004/83/CE, che attribuisce agli Stati membri la facoltà di prevedere la non cumulabilità del beneficio della protezione temporanea con lo status di richiedente asilo fino a quando non sia stata definita la domanda, consentendone però la successiva attribuzione a quanti venga negato lo status di rifugiato, la normativa italiana citata prevede il verificarsi di due diverse circostanze. Nel primo caso, il Decreto che dichiara lo stato di protezione temporanea può prevedere che *l'esame dell'istanza di riconoscimento dello status di rifugiato sia rinviato* e quindi sospeso fino al termine della protezione temporanea¹⁶; nel secondo caso, invece, qualora il Decreto emesso dal Presidente del Consiglio non stabilisca chiaramente la possibilità di avviare la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato al termine della protezione temporanea, le due condizioni, lo status da una parte e la protezione temporanea dall'altra, non sono conciliabili. Di conseguenza, il richiedente lo status di rifugiato potrà beneficiare dell'eventuale protezione temporanea solo se rinuncia all'istanza o se questa ha avuto un esito finale negativo.

Considerato quindi che il sistema di attribuzione della protezione temporanea è "operativo" solo se introdotto da un provvedimento legislativo ad hoc, a sua volta motivato da una situazione contingente, l'unica procedura stabile, permanente, non soggetta a termini, condizioni e vincoli legislativi ulteriori, ad esclusione, ovviamente, della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa, è quella relativa al riconoscimento della protezione internazionale, attraverso la quale si arriva al riconoscimento dello status di rifugiato o dello status di beneficiario della protezione sussidiaria. Nella delicata fase che comprende l'audizione del richiedente e la decisione finale, infatti, la Commissione esaminatrice si trova impegnata in

un'ulteriore valutazione della domanda, e laddove non ritenga sussistano i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal D.Lgs. n. 251/07, pur rigettando la domanda principale, e quindi la richiesta di protezione internazionale, può giungere ad individuare in capo al richiedente l'esistenza di gravi motivi di carattere umanitario che hanno determinato la fuga dal Paese e l'impossibilità di farvi ritorno. In presenza di tali motivi, la Commissione può trasmettere gli atti all'Ufficio di Polizia competente per *"l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno"* per protezione umanitaria, *"ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"*¹⁷.

Secondo l'art. 5, il permesso di soggiorno può essere rifiutato o revocato al cittadino straniero quando questi *"non soddisfa le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti"* ma, prosegue al comma 6, l'eccezione è costituita dalla possibilità che *"ricorrono seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"*. La norma è inserita nelle disposizioni legislative che riguardano, più in generale, il fenomeno dell'immigrazione in Italia, ovvero il D.Lgs. n. 286/98, ma sin dalla sua entrata in vigore è stata ricondotta anche alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, come evidenziato nella Circolare del Ministero dell'Interno n. 300/C/227729/12/207/1[^] Div, del 23 dicembre 1999, relativa all'attuazione delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, in cui si legge *"Per quanto concerne, infine, il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari si ritiene che, a parte specifiche indicazioni dell'Autorità di Governo, tale fattispecie possa ricorrere nei casi in cui la Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato, pur ritenendo che non ricorrano tutte le condizioni richieste per il riconoscimento in parola, ritenga nondimeno di segnalare alla Questura competente l'opportunità di rilasciare allo straniero un permesso di soggiorno per motivi umanitari per le motivazioni di cui all'art. 5, comma 6 del T.U."*.

A distanza di molti anni dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 286/98, pur registrando diverse e sostanziali modifiche in seno alle procedure sul diritto d'asilo, fino a giungere alla recente attuazione delle direttive europee in materia di procedura di riconoscimento della protezione internazionale, l'ordinamento giuridico italiano continua a riconoscere al permesso di soggiorno per motivi umanitari un ruolo necessario nel "sistema asilo", sebbene non l'abbia elevato al rango di status giuridico (come per la qualifica di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria), attribuendogli una funzione determinante nell'opera di completamento degli strumenti di tutela giuridica del sistema italiano del diritto d'asilo. Questa considerazione viene rafforzata e confermata dalla lettura dell'art. 3, del D.Lgs. n. 251/07, sull'esame dei fatti e delle circostanze che hanno indotto il richiedente a lasciare il proprio Paese ed a chiedere protezione in Italia. In particolare, il comma 4 dell'art. 3 stabilisce che, qualora la Commissione esaminatrice ritenga che le

persecuzioni o i danni gravi che il richiedente ha subito, o le minacce dirette di persecuzioni o di danni gravi, sono *“un serio indizio della fondatezza del timore fondato”* ma che, verosimilmente, non si verificherebbero più, nel pronunciarsi in merito alla domanda di protezione deve comunque accertarsi che non sussistono *“gravi motivi umanitari”*, tali da impedirne il ritorno nel Paese di origine.

Per comprendere meglio l'evoluzione della norma, soprattutto nell'ambito delle procedure di asilo, si sottolinea come prima dell'entrata in vigore della normativa sulla protezione internazionale, nella precedente legislazione era previsto che la Commissione esaminatrice, conclusa l'audizione del richiedente asilo, potesse riconoscere lo status di rifugiato, rigettare la domanda o ancora, *“valutate le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali delle quali l'Italia è firmataria e, in particolare, dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848”*¹⁸, chiedere al Questore l'applicazione dell'articolo 5, comma 6, del Decreto n. 286/98 e quindi del rilascio del permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

Con il recepimento della normativa europea in materia di procedura di protezione internazionale, e quindi con l'introduzione della nuova figura giuridica del beneficiario di protezione sussidiaria, il sistema asilo italiano ha subito una ulteriore evoluzione, ampliando i casi di riconoscimento e quindi di attribuzione di uno status giuridico di tutela, ma ha riconosciuto ugualmente alla Commissione esaminatrice la facoltà di continuare a richiedere il rilascio del permesso di soggiorno per protezione umanitaria, seppure, questa volta, in forma più limitata, riconoscendo all'organo di polizia preposto al rilascio, il Questore, un maggiore potere discrezionale rispetto alla precedente legislazione.

La diversa formulazione dell'articolo di legge che elenca le decisioni che la Commissione esaminatrice può prendere in merito alla domanda di protezione internazionale¹⁹ sembrerebbe quindi restringere il campo d'azione della Commissione esaminatrice rispetto alla facoltà di far rilasciare il permesso per protezione umanitaria, a fronte, invece, di un maggiore controllo da parte dell'Autorità di Polizia. In questo modo il sistema viene rafforzato, riconducendo all'organo di Polizia il controllo, in termini di sicurezza e di ordine pubblico, su un elevato numero di casi, e consentendo l'avvio di una ulteriore valutazione che esula dalle conseguenze che il cittadino straniero, richiedente asilo, potrebbe subire in caso di ritorno nel proprio Paese, mentre riguarda, principalmente, la sussistenza di condizioni che potrebbero impedire il soggiorno del cittadino straniero sul territorio nazionale italiano, tutte evidentemente riconducibili alle disposizioni in materia di immigrazione, e quindi agli articoli 4 e 5 del D.lgs. n. 286/98.

L'applicazione dell'art. 5, comma 6, del D.Lgs. n. 286/98 nell'ambito delle procedure di asilo è sempre stata problematica. Sin dall'introduzione nel sistema di

asilo italiano del permesso di soggiorno per motivi umanitari non vi sono state disposizioni normative e linee guida ufficiali in grado di chiarire i casi specifici in cui si può applicare la norma e le eventuali condizioni di esclusione come, peraltro, è previsto per gli status di rifugiato e di protezione sussidiaria²⁰. Tuttavia, si legge ancora nel testo dell'art. 5, comma 6, è necessario tenere conto dei limiti imposti dagli "obblighi costituzionali", come, ad esempio, quelli derivanti dall'ampia accezione del "diritto d'asilo", previsto dall'art. 10, comma 3 della Costituzione italiana, secondo cui "lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge", nonché dagli "obblighi internazionali" e, di conseguenza, dalle Convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria, come, ad esempio, la Convenzione europea per i diritti dell'uomo e la stessa Convenzione di Ginevra che, all'art. 3 la prima, ed all'art. 33 la seconda, fanno esplicito riferimento al c.d. principio di "non refoulement". Il principio del non respingimento è altresì richiamato dallo stesso Decreto legislativo n. 286/98 al comma 1 dell'articolo 19, che, in linea con le Convenzioni citate, stabilisce come "in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione". L'art. 19, comma 1 deve essere considerato complementare all'art. 5, comma 6, visto che l'art. 28 del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394 (il regolamento di attuazione del Decreto legislativo n. 286/98), individuando i permessi di soggiorno da rilasciare ai cittadini stranieri per i quali si fa divieto di espulsione o di respingimento, stabilisce come unico impedimento al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, il caso in cui "(...) possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga contro le persecuzioni di cui all'articolo 19, comma 1, del testo unico"²¹. Un divieto, quello sancito dal primo comma dell'art. 19, che può dirsi "assoluto" per natura e per portata, visto che va ad incidere non solo sul potere del prefetto di emettere il decreto di espulsione ma anche su quello del Ministro dell'Interno²², ma che nella prassi non trova piena applicazione. Si citano, a questo proposito, alcune significative pronunce della prima sezione della Corte di Cassazione: la sentenza del 04.05.2004 n. 20938, che quasi ne annulla il valore, stabilendo che "la previsione di cui all'art. 19 (...) trova applicazione solo nell'ipotesi in cui l'interessato abbia attivato, con esito positivo, la procedura per il riconoscimento del suo status di rifugiato politico"; la sentenza del 25.10.2007 n. 22367, che ha negato l'obbligo di sospendere il provvedimento di espulsione in pendenza di un ricorso volto al riconoscimento dello status di rifugiato; la più recente sentenza del 20.02.2009 n. 11264, secondo cui

“poiché il provvedimento amministrativo di espulsione dello straniero extracomunitario è obbligatorio e a carattere vincolato, il giudice ordinario è tenuto unicamente a controllare l'esistenza al momento dell'espulsione, dei requisiti di legge che ne impongono l'emanazione, senza che sia possibile configurare un obbligo di sospensione necessaria del relativo procedimento qualora ne sia pendente un altro nel quale si controverta dell'esistenza dei presupposti idonei a legittimare l'adozione del relativo decreto”. Di contro, si registrano a questo proposito numerose sentenze di merito che riconoscono al dettame dell'art. 19, comma 1 un tale valore da costituire una deroga importante all'applicazione della normativa in materia di ingresso e di soggiorno del cittadino straniero, anche attraverso il solo deposito di dossier e documentazione relativa al Paese di origine del richiedente fornita da organizzazioni non governative e relativa alle attuali condizioni politiche e sociali, e non dovendo provare necessariamente persecuzioni personali o evidenti e gravi danni. Questo quadro interpretativo così disomogeneo rende evidente la difficoltà del sistema di attribuire alle ragioni umanitarie e all'esigenza di tutela e di salvaguardia dei diritti umani un valore tale da consentirgli di esplicitare quelle naturali ed insite funzioni di deroga ai principi generali che la normativa nazionale ed internazionale gli attribuisce²³ senza dover richiamare o porre in essere norme più specifiche quali, ad esempio, quelle della protezione internazionale.

La mancanza di una normativa di riferimento in materia di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari rende più difficile l'attività della Commissione esaminatrice sia sul piano procedurale che di merito. Da una parte, infatti, la legislazione è carente di quelle fondamentali indicazioni circa i requisiti e le condizioni che porterebbero la Commissione esaminatrice a riconoscere la necessità di attribuire una tutela nei confronti del richiedente, diversa dalla protezione internazionale, sollecitando così la questura al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari; dall'altra, è del tutto inesistente l'indicazione delle prove che il richiedente deve fornire per dimostrare perlomeno di avere necessità di questo tipo di tutela.

Rispetto alle condizioni, o alla cosiddetta “casistica” umanitaria, il documento di riferimento è costituito dalle “Linee guida per la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato” elaborate dal Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo nel 2005. Nel documento si legge che tra i cosiddetti “casi umanitari” possono essere inclusi: coloro che hanno particolari condizioni di salute, familiari o legate all'età (ad esempio bambini); coloro che sono stati colpiti nel loro Paese di origine da una pena sproporzionatamente severa per la renitenza alla leva ed alla diserzione; coloro che subirebbero una severa pena in conseguenza della fuga dal Paese di origine o della presentazione di una domanda di asilo all'estero. Vi sono poi le circostanze definite generali, che “non ipotizzate dalla Convenzione di Ginevra del 1951, sono tali da ingenerare ugualmen-

*te la necessità di protezione del richiedente*⁷²⁴. Queste circostanze generali sono le seguenti: guerra civile e disordini nazionali o etnici; instabilità politica, episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani; carestia o disastri naturali o ambientali; rifiuto del Paese di origine di riammettere i richiedenti asilo.

Rispetto invece alla dimostrazione delle circostanze, non essendoci nessun riferimento normativo ad hoc, ma potendo ricondurre il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari all'interno della complessa procedura di riconoscimento della protezione internazionale, posto che la legislazione italiana lo riconosce come ipotesi alternativa al rigetto della domanda o all'accoglimento pieno e quindi all'attribuzione degli status di rifugiato e di beneficiario di protezione umanitaria, si possono considerare validi e quindi applicabili i criteri stabiliti per il loro riconoscimento. In questo senso, in linea con la normativa europea, l'art. 3 del Decreto n. 251/07 prevede la valutazione: *"di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione; della dichiarazione e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente, che deve anche rendere noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi; della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave; dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente, dopo aver lasciato il Paese d'origine, abbiano mirato, esclusivamente o principalmente, a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponano il richiedente a persecuzione o danno grave in caso di rientro nel Paese; dell'eventualità che, in considerazione della documentazione prodotta o raccolta o delle dichiarazioni rese o, comunque, sulla base di altre circostanze, si possa presumere che il richiedente potrebbe far ricorso alla protezione di un altro Paese, di cui potrebbe dichiararsi cittadino".* Inoltre, la mancanza di prove circa i fatti narrati dal richiedente non comporta il rigetto della domanda se comunque il richiedente: *"ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda, tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone, il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile".*

Il rigetto assoluto della domanda di riconoscimento della protezione internazionale, e quindi anche la mancata previsione del rilascio del permesso di soggiorno

per motivi umanitari, comporta ai sensi dell'art. 35 del D.lgs. la possibilità di adire all'Autorità Giudiziaria competente e proporre così ricorso, laddove il cittadino straniero decida di impugnare il provvedimento negativo e richiedere una nuova valutazione. Più in particolare, avverso la decisione della Commissione esaminatrice è ammesso ricorso dinanzi al tribunale con sede nel capoluogo di distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione che ha pronunciato il provvedimento. Il ricorso deve essere proposto nei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento, mentre, nei casi in cui il richiedente è stato accolto in una struttura governativa denominata CARA (Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo), o trattenuto in una struttura governativa denominata CIE (Centro di Identificazione ed Espulsione), il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, nei quindici giorni successivi alla comunicazione del provvedimento.

La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria sospende automaticamente l'efficacia del provvedimento impugnato nel caso in cui il ricorrente sia trovato in condizioni di soggiorno regolare al momento della presentazione della domanda, e quando l'accoglienza nel CARA sia stata necessaria per accertarne l'identità o la nazionalità. La proposizione del ricorso non sospende automaticamente l'efficacia del provvedimento impugnato quando: la Commissione ha assunto la decisione dopo l'allontanamento ingiustificato dal centro di accoglienza; il provvedimento di rigetto è stato emesso per manifesta infondatezza; il ricorso è promosso da una persona accolta nei CARA per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o per aver presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare o trattenuta all'interno di un CIE. In questi casi, il tribunale, nei 5 giorni successivi al deposito del ricorso, decide con ordinanza non impugnabile, sulla domanda di sospensione.

La procedura e i diritti previsti

Come ricordato nel precedente paragrafo, il sistema di asilo italiano ha da sempre previsto un'unica procedura. Secondo quella attualmente in vigore, la Commissione esaminatrice può riconoscere la protezione internazionale, e quindi lo status di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria, rigettare completamente la domanda o richiedere al Questore il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Anche le legislazioni passate prevedevano un analogo schema di avvio e conseguente definizione della procedura di asilo. È chiaro quindi che la Commissione esaminatrice, da sempre, ha la responsabilità di individuare, durante l'audizione personale del richiedente, la sussistenza di quelle condizioni e di quei requisiti ritenuti necessari per attribuire uno o l'altro status o per richiedere il rila-

scio del permesso di protezione umanitaria.

Prima dell'entrata in vigore della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, la materia dell'asilo era regolamentata dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39 di "Conversione in legge, con modificazioni del Decreto Legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello stato. Disposizioni in materia di asilo", successivamente modificata dagli articoli 31 e 32 della Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

Quest'ultima modifica normativa ha favorito: il decentramento della procedura d'asilo, attraverso la creazione iniziale di 7 Commissioni Territoriali incaricate di esaminare le domande d'asilo²⁵, composte da un funzionario della carriera prefettizia (con funzioni di presidente della Commissione), un funzionario della pubblica sicurezza, un rappresentante degli enti locali ed uno dell'UNHCR; l'introduzione del concetto di riesame della domanda, in seguito alla pronuncia negativa da parte della Commissione esaminatrice; l'autorizzazione alla permanenza sul territorio, richiesta al Prefetto a seguito della presentazione del ricorso avverso la decisione negativa della Commissione esaminatrice; l'istituzione del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati – SPRAR (e del Servizio Centrale, organo di raccordo e di gestione del sistema), che, attraverso il coinvolgimento degli enti locali aderenti, ha il compito di coordinare l'invio sul territorio nazionale dei richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria, presso i Centri di accoglienza autorizzati. Ed è proprio in seguito alle novità introdotte dalla legge n. 189/02 che l'ordinamento giuridico ha formalmente investito la Commissione esaminatrice della facoltà di richiedere il rilascio del permesso di soggiorno per protezione umanitaria ex art. 5, comma 6 del D.Lgs. n. 286/98, come decisione alternativa al riconoscimento dello status di rifugiato, ed al provvedimento di rigetto assoluto della domanda²⁶. Il già citato DPR n. 394/99, in seguito all'approvazione della legge 189/02, è stato modificato dal Decreto del Presidente della Repubblica del 18 ottobre 2004 n. 334 e, tra le modiche introdotte, si segnala l'introduzione *ex novo* del comma 1, lett. c-ter al previgente art. 11, in cui si definiscono le due ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, riconoscendo questo potere anche alla Commissione territoriale, e dando valore al parere da questa espresso in sede di riconoscimento della protezione.

Il D.Lgs. n. 25/08 ha consentito indubbiamente di fare un passo avanti rispetto ad alcune delle disposizioni legislative introdotte dalla legge n. 189/02. Va ricordato l'ampliamento del numero delle Commissioni territoriali che sono passate da 7 a 10 (Torino, Milano, Gorizia, Roma, Caserta, Bari, Foggia, Crotone, Siracusa, Trapani) e l'attribuzione alle Commissioni, e non più alla polizia di frontiera, della competenza a decidere sui casi di inammissibilità, quando il richiedente

ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato in un altro Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e quando ha reiterato la domanda, malgrado abbia ricevuto un provvedimento negativo da parte della Commissione, senza fornire elementi nuovi ed ulteriori, tali da giustificarne la nuova presentazione. La novità più rilevante è costituita dal principio dell'effetto sospensivo del ricorso. La proposizione del ricorso avverso il provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale può avere un effetto sospensivo automatico ed immediato o differito, e quindi successivo. Il risultato è quello di sospendere gli effetti negativi del provvedimento di rigetto, consentendo così al richiedente asilo "diniegato" di vedersi congelare, temporaneamente, l'ordine di lasciare il territorio nazionale italiano. Di contro, però, è stato abolito l'istituto del riesame della domanda che consentiva al richiedente, trattenuto presso uno dei centri di identificazione, di presentare, entro cinque giorni dalla decisione di rigetto della domanda, la richiesta di riesame al Presidente della Commissione territoriale, ai sensi dell'articolo 1-ter, comma 6, della l. n. 39/90 e dell'art. 16 del D.P.R. n. 303/04. Due i presupposti di questo istituto ora abolito: secondo il primo, già citato, l'uso dell'istituto era limitato ai soli richiedenti trattenuti in un centro di identificazione; il secondo, invece, prevedeva la presentazione di elementi sopravvenuti, o preesistenti ma non adeguatamente valutati in prima istanza, determinanti per il riconoscimento dello status di rifugiato. Un altro istituto abolito dalle nuove disposizioni in materia di protezione internazionale è l'autorizzazione concessa dal prefetto a permanere sul territorio nazionale in pendenza di ricorso giurisdizionale. Secondo l'articolo 1-ter, comma 6, della l. n. 39/90 e l'articolo 17 del D.P.R. n. 303/04, infatti, il richiedente asilo che aveva presentato ricorso presso il tribunale poteva chiedere al prefetto, competente ad adottare il provvedimento di espulsione, di essere autorizzato a permanere sul territorio nazionale fino alla data di decisione del ricorso motivando la richiesta in relazione a fatti sopravvenuti, che comportassero gravi e comprovati rischi per l'incolumità o la libertà personale e successivi alla decisione della Commissione territoriale, o ancora a gravi motivi personali o di salute che richiedevano la permanenza del richiedente sul territorio dello Stato.

Con la presentazione della domanda di protezione internazionale, il richiedente ha la possibilità di accedere alla procedura di riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria. Non è prevista una procedura diversa ed autonoma per richiedere il rilascio del permesso per motivi umanitari²⁷.

L'istanza viene depositata, al momento dell'ingresso nel territorio nazionale, presso l'ufficio di polizia di frontiera, o presso la questura territorialmente competente, in base al luogo in cui lo stesso ha eletto il proprio domicilio. Può anche essere presentata direttamente dal minore non accompagnato mentre, in presenza di un nucleo familiare, la domanda di uno dei genitori si intende estesa anche ai figli minori e non coniugati, ivi presenti. Qualora sia una donna a presentare la

domanda di protezione internazionale, tutte le attività poste in essere dalle autorità di pubblica sicurezza devono prevedere la partecipazione di personale femminile, ed è garantita per tutti i richiedenti la presenza di un interprete in ogni fase del procedimento.

Il cittadino straniero, in seguito al deposito dell'istanza, è autorizzato a soggiornare temporaneamente sul territorio nazionale fino alla definizione della procedura, acquisendo lo status provvisorio di "richiedente asilo". Pur disponendo che la domanda debba essere presentata al momento dell'ingresso, la mancata tempestività non è motivo di esclusione dalla procedura o di rigetto della domanda.

La presentazione della domanda di protezione internazionale provoca l'avvio delle procedure per la determinazione dello Stato competente all'esame della stessa, secondo le disposizioni del Regolamento 343/2003/CE denominato anche "Dublino II", e per l'invio nei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo, denominati CARA, o nei Centri di Identificazione ed Espulsione, denominati CIE. In attesa della definizione della domanda, il Prefetto ha il potere di stabilire un luogo di residenza o un'area geografica dove i richiedenti asilo possano circolare dietro segnalazione del Questore cui spetta il compito di individuare "i casi da assoggettare alla limitazione prevista". Ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. n. 140/04, nel caso in cui il richiedente abbia presentato la domanda da più di 6 mesi ed il ritardo non gli sia addebitabile, la questura è autorizzata al rilascio di un permesso di soggiorno valido anche per svolgere un'attività lavorativa. La norma è piuttosto rigida poiché non prevede la possibilità di conversione del permesso di soggiorno, né rinunciando alla domanda di protezione internazionale, né qualora la domanda non venga accolta ma il richiedente abbia la possibilità, ad esempio, di ottenere un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Con l'introduzione dell'art. 10-bis nel D.Lgs n. 286/98 a seguito della legge di conversione del 15 luglio 2009 n. 94, viene introdotto nel sistema legislativo italiano il reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato". Secondo il testo dell'art. 10-bis verrebbe punito con un'ammenda che va da 5.000 a 10.000 euro il cittadino straniero che fa ingresso o si trattiene irregolarmente nel territorio italiano. La norma non esclude da questa fattispecie di reato quanti chiedono protezione internazionale, piuttosto prevede la sospensione del procedimento penale in caso di presentazione della domanda, e la successiva pronuncia da parte del Giudice penale del "non luogo a procedere" qualora il richiedente abbia ottenuto il riconoscimento della protezione.

Come già anticipato, l'esame della domanda viene effettuato dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (già denominate "Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato"). L'investitura dei membri della Commissione ha una durata limitata nel tempo, visto che l'incarico è triennale ma rinnovabile.

Il colloquio con il richiedente deve svolgersi entro 30 giorni dal ricevimento della domanda e la decisione deve essere presa entro i 3 giorni successivi, tranne nei casi in cui la Commissione ritenga di dover acquisire nuovi elementi utili ad una corretta e completa valutazione del caso. Ipotesi questa lasciata alla discrezionalità della Commissione: non è previsto un limite temporale entro e non oltre il quale la Commissione deve prendere una decisione. La conseguenza più evidente è costituita da un prolungamento dei termini della procedura, pur conseguendone, in molte circostanze, una più completa ed oggettiva valutazione della domanda del richiedente sottoposto all'esame.

È previsto l'esame prioritario della domanda: la Commissione può decidere di esaminare anticipatamente tutte le domande che sembrano palesemente infondate, che sono state presentate da un richiedente appartenente ad una delle categorie vulnerabili indicate dal Decreto 140/05²⁸, o da un richiedente accolto o trattenuto presso le strutture preposte. Inoltre, la Commissione può decidere di omettere l'audizione del richiedente, ma solo quando ritiene di avere sufficienti motivi per accogliere la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, ed in tutti i casi in cui risulti certificata dalla struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale l'incapacità o l'impossibilità per il richiedente asilo di sostenere un colloquio personale. Peraltro, il colloquio può essere rinviato per gravi motivi e per la condizione di salute del richiedente. In entrambi i casi, il richiedente asilo deve documentare le motivazioni che lo spingono a richiedere il rinvio dell'audizione.

Il colloquio è individuale ed in ogni fase del procedimento il richiedente può inviare alla Commissione territoriale memorie e documentazione utile alla comprensione della sua domanda. Il richiedente asilo può essere assistito da un avvocato anche durante il colloquio con la Commissione e, se ritenuto "caso vulnerabile", può anche essere ammesso il personale di sostegno per prestare la necessaria assistenza. Durante l'audizione, la Commissione redige un verbale, sottoscritto dall'interessato al termine del colloquio, che in ogni caso, nel rispetto della normativa in materia di *privacy*, è tenuta ad adottare tutte le misure idonee a garantire la riservatezza dei dati che riguardano l'identità e le dichiarazioni dei richiedenti la protezione internazionale.

Effettuato il colloquio, considerata la documentazione eventualmente prodotta dal richiedente, e tenuto conto dei criteri di valutazione che il D.Lgs. n. 251/07 fornisce, la Commissione può emettere un provvedimento di rigetto assoluto, di "diniego" della domanda di protezione, quando non ci sono i presupposti per riconoscere uno dei due status e quindi non sono individuabili gli atti di persecuzione o di danno grave previsti dalla normativa. In ogni caso, lo status di rifugiato può essere negato quando sussistono le cause di esclusione²⁹, vi sono fondati motivi per ritenere che il richiedente asilo costituisca un pericolo per la sicurezza del-

lo Stato o, ancora, per l'ordine e la sicurezza pubblica, poiché condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. Il principio dell'ordine e della sicurezza pubblica è ricorrente anche nella legislazione in materia di protezione internazionale, e costituisce una vera e propria deroga a quello più generale che sancisce il divieto di espulsione per quanti hanno ottenuto la protezione internazionale. Pur tenendo conto del principio di *non refoulement*, infatti, il rifugiato o il beneficiario della protezione sussidiaria possono essere espulsi se considerati un pericolo per la sicurezza dello Stato oppure se rappresentano un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, a seguito di una condanna con sentenza definitiva per un reato per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni.

L'esito negativo dell'audizione, e la conseguente decisione di rigettare la domanda principale, e quindi di non riconoscere la protezione internazionale, non esaurisce i mezzi a disposizione del richiedente per ottenere la tutela richiesta. Questi, infatti, può presentare il ricorso dinanzi *"il tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto della corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento stesso"*³⁰. Il ricorso non solo consente al richiedente di sottoporre il proprio caso all'esame di un giudice ordinario, ma permette, come più volte ricordato, l'attivazione dell'effetto sospensivo. Si sottolineava in precedenza come l'effetto sospensivo può essere immediato o successivo. È immediato quando a presentare il ricorso sono i richiedenti che si trovavano in condizioni di soggiorno regolare al momento della presentazione della domanda, e coloro che sono stati ospitati nei CARA perché risultava necessario accertarne l'identità o la nazionalità. È sottoposto all'esame del giudice, quindi è successivo alla proposizione del ricorso, quando: *"la commissione ha assunto la decisione dopo l'allontanamento ingiustificato dal centro di accoglienza"*; il diniego è stato emesso per manifesta infondatezza; il ricorso è promosso da una persona accolta nei CARA per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o per aver presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare o trattenuta all'interno di un CIE. In questo caso, il tribunale, nei cinque giorni successivi al deposito del ricorso, decide con ordinanza non impugnabile. I mezzi di impugnazione non si esauriscono nel ricorso ma proseguono con gli altri gradi del giudizio. Entro 10 giorni dalla notificazione o dalla comunicazione della sentenza è ammesso reclamo dinanzi la Corte d'Appello, mentre è ammesso il successivo ricorso dinanzi la Corte di Cassazione entro i 30 giorni dalla notificazione della sentenza. Il ricorso può essere presentato quando la domanda è stata rigettata in maniera assoluta ed anche nel caso in cui il richiedente abbia ottenuto il riconoscimento della protezione sussidiaria o abbia ottenuto il rilascio del permes-

so di soggiorno per motivi umanitari, posto che l'obiettivo principale rimane il riconoscimento dello status di rifugiato.

Con il riconoscimento della protezione internazionale, al rifugiato viene rilasciato un permesso di soggiorno della durata di 5 anni rinnovabile alla scadenza, mentre, al beneficiario della protezione sussidiaria viene rilasciato un permesso di soggiorno della durata di 3 anni, rinnovabile ma previa verifica della sussistenza dei requisiti che ne hanno determinato il rilascio.

Il rifugiato ha così diritto al rilascio di un documento di viaggio, conforme al modello previsto dalla Convenzione di Ginevra, che consente di effettuare i viaggi al di fuori del territorio nazionale italiano. L'eventuale sussistenza di *"gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico"* possono provocare il rifiuto del rilascio del documento di viaggio oppure il suo ritiro da parte delle autorità di polizia competenti. Il cittadino straniero titolare dello status di rifugiato gode del medesimo trattamento del cittadino italiano sia nell'ambito del lavoro subordinato che autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali, per la formazione professionale, per la formazione scolastica, in materia sanitaria e sociale, per il tirocinio sul luogo di lavoro ed anche in materia di accesso al pubblico impiego, in quest'ultimo caso, con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione Europea. Così come previsto dall'art. 29 bis del D.lgs. 286/98, il rifugiato può richiedere il ricongiungimento familiare *"del coniuge, dei figli minori non coniugati, anche dell'altro coniuge o nati fuori del matrimonio a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; dei figli maggiorenni a carico qualora permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute; dei genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza"*³¹, senza dover dimostrare i requisiti di reddito e di alloggio altrimenti previsti per le altre categorie di immigrati³². Qualora, in ragione del suo status, il rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, anche per mancanza di un'autorità riconosciuta o perché in possesso di documenti rilasciati dall'autorità locale ma ritenuti inaffidabili, le rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nel Paese di origine o di provenienza, a spese degli interessati, provvedono comunque al rilascio di certificazioni sulla base di verifiche ritenute necessarie. Peraltro, per provare l'esistenza del vincolo familiare, possono essere adoperati anche i documenti rilasciati dagli organismi internazionali e ritenuti idonei dal Ministero degli Affari Esteri. In ogni caso, l'assenza di documenti probatori non può essere unico motivo di rigetto della domanda.

Il rifugiato può fare richiesta di cittadinanza italiana dopo 5 anni di soggiorno e di residenza regolare nel territorio nazionale. Rispetto agli altri requisiti, mancando indicazioni chiare a riguardo, il rifugiato deve dimostrare le condizioni di reddito richieste dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 sull'acquisto della cittadinanza.

Le nuove disposizioni legislative escludono il rifugiato dalla procedura di rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno).

Al cittadino straniero a cui è stato riconosciuto lo status di beneficiario della protezione sussidiaria è consentito il rilascio di un titolo di viaggio per stranieri solo quando vi sono fondate ragioni per ritenere che esso è impossibilitato a richiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di origine. Anche in questo caso, il titolo di viaggio per stranieri è rifiutato o ritirato se sussistono gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.

Il cittadino straniero titolare dello status di protezione sussidiaria gode comunque dello stesso trattamento in materia di lavoro e occupazione del cittadino italiano nonché in materia di assistenza medica, sociale e di accesso all'istruzione. In ogni caso, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso per motivi di lavoro se vi sono le condizioni previste dall'ordinamento giuridico. Inoltre, ha diritto al ricongiungimento familiare e per le medesime categorie sopra citate ma, contrariamente al titolare dello status di rifugiato, deve dimostrare i requisiti abitativi e di reddito previsti dall'articolo 29 del Dlgs n. 286/98. In merito alla dimostrazione del vincolo familiare, qualora non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, in ragione del suo status, per mancanza di un'autorità riconosciuta o perché in possesso di documenti rilasciati dall'autorità locale ma ritenuti inaffidabili, le rappresentanze diplomatiche o consolari italiane presenti nel Paese di origine o di provenienza, a spese degli interessati, provvedono comunque al rilascio di certificazioni sulla base di verifiche ritenute necessarie. Peraltro, per provare l'esistenza del vincolo familiare, possono essere adoperati anche i documenti rilasciati dagli organismi internazionali ritenuti idonei dal Ministero degli Affari Esteri. In ogni caso, l'assenza di documenti probatori non può essere unico motivo di rigetto della domanda.

In materia di ricongiungimento familiare, i titolari degli altri permessi di soggiorno riconducibili al principio di tutela e di protezione dell'individuo, non godono del medesimo trattamento. Né i titolari di permesso di soggiorno per protezione temporanea rilasciata ai sensi del D.Lgs. n. 85/03, né coloro che hanno ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno per protezione umanitaria, ai sensi dell'art. 5, comma 6 del D.Lgs. n. 286/98, possono, infatti, richiedere ed ottenere il ricongiungimento dei propri familiari, pur potendo dimostrare i requisiti di reddito ed abitativi previsti per gli immigrati ordinari, ad esempio. Unica eccezione è costituita dai titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria, rilasciato ai sensi della precedente legislazione. Il D.Lgs. n. 251/07 ha disposto che i permessi per motivi umanitari rilasciati prima dell'entrata in vigore della nuova procedura di protezione internazionale possano essere convertiti in permessi per protezione sussidiaria. Di conseguenza potendo successivamente richiedere il ricon-

giungimento familiare alla luce delle più favorevoli disposizioni che riguardano quest'ultimo titolo di soggiorno, con la Circolare del 5 marzo 2008 il Ministero dell'Interno ha stabilito che, nelle more della conversione, i titolari di permesso per motivi umanitari possano avviare le pratiche per il ricongiungimento familiare.

Il titolare di permesso di soggiorno per protezione umanitaria ha indubbiamente una posizione meno favorevole, non solo rispetto ai titolari di status di protezione internazionale, ma anche rispetto agli immigrati regolarmente presenti sul territorio, ma ad altro titolo. In questo ambito la carenza di una legislazione specifica in materia di protezione umanitaria è più evidente, seppure, attraverso una serie di Circolari ministeriali è stato possibile sopperire a tale mancanza.

Il primo problema riguarda proprio il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Con la Circolare n. 300/C/2001/1288/P/12.214.5/1[^]DIV del 28 settembre 2001 il Ministero dell'Interno ha chiarito che *"in quanto si verte in materia di posizioni di cittadini extracomunitari, in cui il rischio per la loro incolumità in caso di rimpatrio prevale su ogni altro aspetto, appare necessario affidarsi alla valutazione del citato organismo (Commissione esaminatrice), anche per ciò che concerne l'istanza di rinnovo del permesso per motivi umanitari ogni qualvolta il rilascio sia stato diretta conseguenza di un intervento della Commissione stessa. (...) Sulla scorta di quanto comunicato da tale organismo, l'Autorità di P.S. potrà procedere al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari ovvero al rifiuto con le modalità di cui all'art. 12 del D.P.R. 394/99"*.

La posizione dei titolari di questo permesso di soggiorno è ancora complessa quando si parla di conversione. Poiché la Commissione esaminatrice è titolare del potere di autorizzare il rinnovo del soggiorno, e solo se continuano a sussistere gli elementi che ne hanno determinato il primo rilascio, è evidente che tale condizione non potrebbe perdurare per un tempo indeterminato, ponendo il titolare del permesso per motivi umanitari in una condizione di rischio permanente. Con le modifiche apportate al D.P.R. n. 394/99, dal D.P.R. n. 334/04 è stata parzialmente chiarita la possibilità di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in motivi di lavoro. L'art. 14 sulla *"Conversione del permesso di soggiorno"*, contenuto nel Regolamento di attuazione, infatti, è stato sostituito da un nuovo testo in cui si cita il permesso di soggiorno per motivi di protezione umanitaria come abilitante all'esercizio del lavoro autonomo e subordinato, ma in realtà nulla si dice rispetto alla possibilità di effettuarne la conversione come il titolo dell'articolo farebbe intendere. Con la successiva circolare n. 400/A/2004/1046/P/12.229.0, del 4 marzo 2005, il Ministero dell'Interno ha chiarito che, ai sensi dell'art. 14, *"è prevista la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per motivi umanitari, per integrazione minore, per studio e formazione in quello per lavoro subordinato, previa stipula del contratto di soggiorno per lavoro ed in quello per lavoro autonomo previa acquisizione dell'autorizzazione dell'ente competente in base all'attività svolta"*.

In ultimo, un'altra difficoltà incontrata dal titolare del permesso di soggiorno per motivi umanitari riguarda il rilascio del titolo di viaggio. Molto spesso, infatti, il titolare del permesso per motivi umanitari non può rivolgersi alle autorità consolari del proprio Paese di provenienza perché, ad esempio, ha presentato ricorso avverso il diniego della protezione internazionale o ancora perché la sua condizione personale è tale da comportare dei rischi a seguito di contatti con le autorità del proprio Paese. La Circolare del Ministero dell'Interno del 24 febbraio 2003 n.300/C/2003/331/P/12.214.5/1[^]DIV chiarisce questa condizione, informando le questure territoriali che *"nei soli casi in cui lo straniero sia munito di permesso di soggiorno per motivi umanitari su richiesta della competente Commissione e sia privo di passaporto ovvero si trovi nell'impossibilità di ottenerlo, le SS.LL. potranno rilasciare, in suo favore, il titolo di viaggio per stranieri, di copertina verde, previsto dalla circolare n.48 del 31 ottobre 1961 e mai abrogata, previa istanza dell'interessato. In tal modo, oltre a dare piena attuazione al diritto di asilo – sancito dall'art.10 della Costituzione -, le SS.LL. saranno in grado di procedere, previo parere favorevole della Commissione, alla proroga annuale del particolare tipo di permesso di soggiorno"*.

4. Statistiche in materia di protezione

Come spiegato a più riprese nelle sezioni precedenti, la protezione umanitaria ed il conseguente rilascio del permesso di soggiorno vengono introdotti nel sistema normativo italiano a partire dal 1999, anno in cui entra in vigore il D.Lgs. n. 286/98 in materia di immigrazione. In questo anno, infatti, la Commissione esaminatrice, a quel tempo unica su tutto il territorio nazionale, viene investita del potere di richiedere il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 5, comma 6 del D.Lgs. n. 286/98, nei confronti di quei casi in cui non si rinvenivano le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato ex Convenzione di Ginevra, ma veniva accertata ugualmente la necessità di non rimpatriare il richiedente asilo nel suo Paese e di fornire una forma di tutela adeguata alla circostanza. Dovendosi soffermare esclusivamente sugli anni compresi tra 2004 e 2008, emerge con chiarezza quanto questa figura giuridica, alternativa allo status di rifugiato prima, ed oggi alla protezione internazionale, sia risultata funzionale al sistema di asilo che, altrimenti, non avrebbe potuto essere pienamente applicato.

Nel 2005, secondo i dati ufficiali della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, sono stati 4.355 i richiedenti asilo a cui è stato dato parere favorevole al diritto alla protezione umanitaria (circa duemila in più rispetto all'anno precedente), su un totale di 20.055 domande esaminate: un numero di gran lun-

ga superiore ai 940 richiedenti a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato, e molto vicino ai 7.285 casi di rigetto assoluto della domanda.

Una situazione analoga si presenta l'anno successivo, nel 2006, quando sono 4.340 i richiedenti che ottengono un parere favorevole al diritto alla protezione umanitaria, rispetto agli 880 rifugiati ed ai 4.044 casi di rigetto o altri esiti.

Nel 2007 i casi segnalati dalla Commissione con parere favorevole al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria sono aumentati ulteriormente fino a diventare 6.318, quasi la metà delle domande esaminate (13.509), a cui vanno ad aggiungersi anche i 1.408 rifugiati riconosciuti.

Il 2008 è, infine, l'anno dell'exploit delle domande presentate (30.145), cui hanno fatto seguito più di diecimila casi rifiutati o comunque negativi, 1.806 riconoscimenti dello status e 2.236 persone con parere della Commissione favorevole al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria. Nel 2008, come spiegato nella parte relativa alla normativa, per la prima volta è possibile rilevare il numero delle protezioni sussidiarie riconosciute (6.312).

Va segnalato che tra il parere della Commissione favorevole al rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria e l'effettivo eventuale rilascio sussiste spesso una differenza significativa in termini numerici, la cui interpretazione è ricollegabile all'insorgere di motivi ostativi da parte della Questura competente o all'impossibilità di rintracciare il diretto interessato.

Malgrado i dati siano limitati agli ultimi 5 anni, il numero di richiedenti ai quali è stato espresso parere favorevole da parte della Commissione al rilascio di un permesso per protezione umanitaria ex art. 5, comma 6 del D.Lgs. n. 286/98 è indubbiamente molto elevato. Nel 2008, tuttavia, si è drasticamente scesi al livello del 2004 per effetto anche dell'introduzione della protezione sussidiaria.

La mancanza di disposizioni normative codificate, attraverso le quali individuare i casi ai quali attribuire la tutela umanitaria, nonché l'uso di forme generiche nei provvedimenti emessi dalle Commissioni esaminatrici per giustificare la richiesta di rilascio, non consentono di dare una valutazione più ampia, ma i dati, seppure limitati a soli cinque anni, fanno emergere come la presenza di una forma di tutela alternativa agli status previsti dalle normative europee ed internazionali ha consentito di salvaguardare un numero maggiore di richiedenti asilo, tutelandone interessi e diritti. Lo status di rifugiato prima, ed oggi anche lo status di beneficiario di protezione sussidiaria, per natura, caratteristiche e condizioni di riconoscimento, sono indubbiamente due figure giuridiche di tutela difficilmente individuabili in capo ad ogni individuo che ne fa richiesta, spesso non perché questi non ne possa potenzialmente essere titolare, ma perché, in molte circostanze, è difficile dimostrare gli atti di persecuzione o il danno grave, nonché la loro attualità³³. L'esistenza di una figura di tutela alternativa consente, quindi, di concedere protezione a quanti non possono

dimostrare persecuzioni dirette o danni gravi arrecati o arrecabili alla propria persona, ma provengono da Paesi la cui situazione politico-sociale è indubbiamente instabile o, ancora, lamentano pericoli per la propria persona o per la propria famiglia non riconducibili alle ipotesi contemplate dagli art. 7, 8 e 14 del D.Lgs. 251/07.

Rispetto ai ricorsi promossi dai richiedenti la cui domanda è stata rigettata, non sono disponibili i dati relativi. Indubbiamente conoscere l'esito di questi procedimenti dinanzi alle autorità giudiziarie competenti, ed effettuarne una stima, è ancora più difficile, poiché l'Autorità giudiziaria non possiede un potere discrezionale così forte come quello dell'autorità amministrativa che, anche dinanzi a un richiedente privo di documentazione, può comunque decidere per il riconoscimento della protezione internazionale o di una forma di tutela alternativa, ravvisando nelle dichiarazioni della persona una certa credibilità e coerenza³⁴. Si legge, ad esempio, in una sentenza del Tribunale Civile di Roma, del 17 novembre 2004 – *“che anche a tacere della assoluta mancanza di elementi di certezza in merito alla provenienza, all'appartenenza etnica ed all'identità dell'attore, osserva il Collegio come non sia stato fornito elemento probatorio alcuno in relazione alla verifica dei fatti allegati a fondamento della domanda principale; che tali circostanze non possano infatti ritenersi dimostrate sulla base del solo fatto notorio della vigenza di un regime dittatoriale, occorrendo la prova specifica che nel caso in questione vi sia uno specifico ed individuato pericolo di persecuzione nei confronti della persona dell'istante”* ... *“che in definitiva l'attore non ha adempiuto all'onere probatorio che gli incombeva di dimostrare i fatti posti a fondamento della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato politico, osservandosi come i percorsi argomentativi e valutativi del giudice debbano rispondere, anche nella presente materia e nonostante le comprensibili difficoltà probatorie inerenti, a criteri predeterminati e noti, difettando in capo all'autorità giurisdizionale qualsiasi discrezionalità nel riconoscimento del diritto”*.

Mentre, in altre circostanze, pur avendo le prove per dimostrare le proprie ragioni, la mancanza di idonea documentazione che dimostri le generalità del richiedente/ricorrente impedisce al Giudice di proseguire nella valutazione dei motivi del ricorso³⁵. Si riporta, a questo proposito, la decisione del Tribunale Civile di Roma, del 17.11.2003 secondo cui *“L'attore non è stato identificato. (...) Tale comportamento non consente di identificare l'istante, mediante generalità certe, determina l'impossibilità di attribuirgli la nazionalità da lui indicata, precludendo così ogni possibilità di valutare le domande proposte”*. E ancora, secondo il Tribunale Civile di Roma del 18 aprile 2004: *“tutte le circostanze poste a base delle domande provengono dalle sole dichiarazioni dell'attore, ed in assenza di qualsiasi documentazione o di un minimo di riscontri oggettivi, non*

solo non si ha certezza della identità del medesimo ma neanche della sua provenienza dall'Iran, (...) altresì anche sull'origine dei traumi riscontrati nell'XXX dai medici del Policlinico Universitario A. Gemelli, non si hanno altre fonti oltre al racconto fatto dallo stesso attore"³⁶.

ITALIA. Domande d'asilo (2004-2008)

| Anno | Domande presentate | Domande esaminate | DECISIONI | | | |
|------|--------------------|-------------------|------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | | | Status rifugiato | Protezione sussidiaria | Protezione umanitaria* | Negative o altro esito |
| 2004 | 9.630 | 8.584 | 771 | - | 2.366 (1.002) | 5.447 |
| 2005 | 9.345 | 20.055 | 940 | - | 4.355 (2.841) | 7.285 |
| 2006 | 10.350 | 9.260 | 880 | - | 4.340 (4.365) | 4.044 |
| 2007 | 14.055 | 13.509 | 1.408 | - | 6.318 (5.641) | 5.783 |
| 2008 | 30.145 | 21.150 | 1.806 | 6.312 | 2.236 (1.621) | 10.487 |

*Tra parentesi vengono indicati i permessi di soggiorno effettivamente rilasciati da parte delle Questure

FONTE: Commissione nazionale per il diritto d'asilo

5. Pareri nazionali sulla concessione della protezione

Come già più volte ricordato, la procedura di riconoscimento della protezione internazionale è entrata in vigore in Italia solo nel 2008, generando un iniziale apprezzamento da parte dell'UNHCR e delle organizzazioni che lavorano nel settore dell'asilo.

Nel comunicato stampa del 3 marzo 2008, la sezione italiana dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati sottolineava i notevoli miglioramenti che il Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 e quello in materia di "qualifiche", approvato il 19 novembre 2007, avrebbero apportato al sistema asilo italiano, contribuendo a porre le basi per una futura riforma organica e "preservando così l'integrità dell'istituto dell'asilo, il cui fine è quello di proteggere le persone in fuga da guerre e persecuzioni".

Nello stesso comunicato, l'UNHCR rilevava come entrambi i testi legislativi "sono anche il frutto di un assiduo confronto avviato dal Ministero dell'Interno con l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati ed i diversi enti di tutela". Con questa espressione l'UNHCR fa riferimento al cosiddetto "Tavolo Asilo", promosso nel 2006 proprio dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, che vede la partecipazione di numerose organizzazioni che si occupano di asilo in Italia, in rappresentanza di realtà associative diverse tra loro, come Amnesty International, ARCI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Caritas Italiana, Casa dei Diritti Sociali/Focus, Centro Astalli/Jesuit Refugees Service (JRS), Comunità di

Sant'Egidio, Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia Servizio Rifugiati e Migranti (FCEI-SRM), Medici Senza Frontiere (MSF), Senzaconfine, Save the Children, ma anche dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).

Tutte queste organizzazioni, superando le ovvie e naturali diversità, si sono dimostrate capaci di mettere insieme capacità, conoscenze ed esperienze, collaborando tra loro in maniera costruttiva. Fin dal principio, lo scopo di questa collaborazione era legato, principalmente, ad un'attività di interlocuzione molto proficua con il Ministero dell'Interno. In effetti, il Tavolo Asilo ha avuto modo ed opportunità per confrontarsi con la dirigenza del Ministero dell'Interno sulle principali difficoltà incontrate dai richiedenti asilo e rifugiati nel territorio nazionale italiano, soprattutto sull'applicazione delle procedure. Inoltre, è stato possibile avviare un dialogo in merito alla stesura dei testi legislativi di attuazione delle direttive europee in materia di protezione internazionale, nonché sul regolamento di attuazione, ancora in fase di definizione e per il quale proseguono gli incontri e lo scambio di documentazione. Successivamente, il Tavolo Asilo ha allargato il proprio raggio d'azione, avviando una serie di attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, con lo scopo di far conoscere meglio la condizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia e l'immigrazione di chi arriva in Italia per chiedere protezione che, se non adeguatamente inquadrata, lascia spazio a fraintendimenti e reticenze.

Ad avvalorare questo assunto sono i risultati di alcuni sondaggi che hanno mostrato un'opinione pubblica scarsamente attenta ai temi dell'asilo e della protezione internazionale e ancor meno sensibile al confronto dialettico tra i decisori pubblici e le forze sociali, che invece merita di essere fatto proprio al fine di creare una base in grado di favorire una sintesi più soddisfacente. Nel maggio 2009, la Demos³⁷ ha effettuato un sondaggio, pubblicato da "La Repubblica" ed anche dal "Corriere della Sera", due tra le testate giornalistiche più conosciute in Italia, sulla nuova politica di respingimento adottata nel 2009, rispetto alla quale si sono mostrati perplessi l'UNHCR e le organizzazioni impegnate nel settore dell'immigrazione e dell'asilo e, in particolare, anche la Chiesa cattolica. La domanda posta nel sondaggio era la seguente: *"nei giorni scorsi il Governo ha respinto un barcone di immigrati proveniente dalla Libia: secondo lei questa decisione è stata: giusta, sbagliata, non sa – non risponde"*. Il 67,5% degli italiani che ha risposto al sondaggio ha ritenuto giusto il comportamento del Governo, rispetto alla più bassa percentuale di 25,6% che l'ha definito sbagliato, ed al restante 6,9% che non sa – non risponde.

Nel dicembre 2008 un altro giornale italiano, "Panorama", riportava le dichiarazioni di Gil Arias, vice direttore di Frontex, l'Agenzia europea per la gestione della

cooperazione operativa alle frontiere che, intervenuto ad un incontro sull'immigrazione tenutosi a Roma, denunciava un forte aumento degli arrivi irregolari sulle coste italiane nei primi 3 trimestri del 2008 (passati a 36.952 rispetto ai 20.455 del 2007). Dinanzi un aumento così considerevole degli arrivi via mare, come illustrato nella conferenza stampa del 7 maggio scorso dal Ministro dell'Interno Roberto Maroni, nel 2009 il Governo ha varato il nuovo piano di azione per contrastare in mare l'immigrazione irregolare. Nel febbraio 2009 l'Italia e la Libia hanno firmato un accordo per il pattugliamento congiunto delle acque nel Mediterraneo, concordando il respingimento delle persone coinvolte verso la Libia, Paese di partenza delle imbarcazioni intercettate.

C'è da dubitare che siano stati compresi i motivi di perplessità nel merito dei respingimenti in un Paese come la Libia, che non ha firmato la Convenzione di Ginevra sui rifugiati e, dove, secondo rapporti di Amnesty International, Human Rights Watch e Fortress Europe, sarebbero gravi le violazioni dei diritti dei migranti e dei rifugiati arrestati e deportati in condizioni inumane e degradanti. È stata anche richiamata l'attenzione sulle norme di diritto marittimo internazionale, in particolare sulla Convenzione internazionale in materia di ricerca e di soccorso in mare del 1979 (Convenzione SAR). La Convenzione SAR obbliga gli Stati parte a "... *garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata*" (Capitolo 2.1.10) ed a "[...] *fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro*". (Capitolo 1.3.2), e ancora, la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (Convenzione SOLAS) che richiede agli Stati parte "(...) *di garantire che vengano presi gli accordi necessari per le comunicazioni di pericolo e per il coordinamento nella propria area di responsabilità e per il soccorso di persone in pericolo in mare lungo le loro coste. Tali accordi dovranno comprendere l'istituzione, l'attivazione ed il mantenimento di tali strutture di ricerca e soccorso, quando esse vengano ritenute praticabili e necessarie (...)*" (Capitolo V, Regolamento 7), ed obbliga il "*comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione (...)*" [Capitolo V, Regolamento 33(1)]³⁸. A queste sono state anche richiamate le previsioni della Carta europea dei diritti umani, che vieta le deportazioni collettive, della Convenzione internazionale contro la tortura, che vieta la riammissione in un Paese terzo di un cittadino che vi rischi la tortura, e della Convenzione dell'Onu sui rifugiati, che vieta il rimpatrio di rifugiati. Come si vede, erano aspetti meritevoli di una riflessione, che va ben al di là di chiedere ai cittadini se vogliono degli intrusi a casa loro, domanda che

provoca una risposta scontata. Comunque, il Governo italiano, precisando di essere in sintonia con le autorità comunitarie, ha precisato di non ritenersi responsabile delle infrazioni addebitate.

Da parte sua, l'UNHCR ha insistito sulla presenza tra i migranti respinti di potenziali soggetti meritevoli di protezione internazionale: *"Più del 70% delle domande d'asilo presentate nel 2008 in Italia provengono da persone sbarcate sulle coste meridionali del Paese. Il 75% circa dei 36.000 migranti sbarcati sulle coste italiane nel 2008 - due su tre - ha presentato domanda d'asilo, sul posto o successivamente, mentre il tasso di riconoscimento di una qualche forma di protezione (status di rifugiato o protezione sussidiaria e protezione umanitaria) delle persone arrivate via mare è stato di circa il 50%. Nel 2008, il maggior numero di domande di asilo in Italia è stato presentato da cittadini provenienti dalla Nigeria, seguiti da persone in fuga dalla Somalia e dall'Eritrea, dall'Afghanistan, dalla Costa d'Avorio e dal Ghana"*³⁹. Anche il Presidente⁴⁰ dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha chiesto al Governo di farsi carico di queste preoccupazioni avvalorate dalla mancata adesione della Libia alla Convenzione di Ginevra del 1951, che, peraltro, non possiede una legge sull'asilo né un sistema di accoglienza e protezione dei rifugiati e, quindi, non assicura alcuna garanzia di protezione internazionale verso quanti ne hanno titolo. L'European Council on Refugees and Exiled (Ecre) ha espresso preoccupazioni nei confronti di Frontex.

Indubbiamente vanno temperate due esigenze, senza che una travalichi l'altra: quella di tutelare i diritti di quanti fuggono dal loro Paese per forza maggiore, e quella dello Stato italiano di garantire il rispetto, da parte dei cittadini stranieri, della normativa in materia di ingresso e soggiorno, tranquillizzando l'opinione pubblica. Nel maggio del 2008, durante uno dei primi Consigli dei Ministri dell'attuale Governo, sono stati approvati alcuni provvedimenti ritenuti di fondamentale rilevanza tra cui quello in materia di sicurezza pubblica, prevedendo un pacchetto di norme sull'immigrazione e l'asilo. In particolare, in materia di asilo, con un Decreto legislativo il Governo ha deciso di modificare ulteriormente la normativa da poco entrata in vigore, nonostante le preoccupazioni dell'UNHCR e delle forze sociali, espresse anche nel corso di un'audizione dinanzi alle competenti Commissioni Parlamentari. Da una parte, come dichiarato dal sottosegretario al Ministero dell'Interno Alfredo Mantovano, intervenendo in Commissione Affari Costituzionali della Camera in merito all'approvazione del "Pacchetto Sicurezza": *"non è immotivata la preoccupazione che si tenti di ricorrere allo strumento di richiesta di protezione internazionale per aggirare i limiti all'immigrazione stabiliti dalla legge italiana"*; dall'altra parte, la preoccupazione dell'ordine pubblico trova un limite nei principi internazionali e costituzionali sul diritto d'asilo, anche in questo caso con inconvenienti di grave portata.

Nel 2008, in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato, è stata presenta-

ta a Roma la ricerca "Presenze trasparenti" promossa dalla Caritas Diocesana di Roma, dal Centro Astalli - JRS, dalla Casa dei diritti sociali, dalla FCEI - Federazione delle Chiese Evangeliche e dal Cesv. Al centro dello studio i cittadini stranieri denominati "diniegati", ovvero coloro che, dopo aver presentato domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, hanno ricevuto un provvedimento di rifiuto ed hanno successivamente presentato ricorso senza però che la loro condizione giuridica potesse mutare o migliorare, anche solo temporaneamente, in attesa dell'esito del giudizio. E la ricerca ha messo in evidenza il disagio di queste persone, vere "presenze trasparenti", prive per tutta la durata del procedimento civile, del diritto alla ricerca di un'occupazione lavorativa, dell'assistenza sanitaria e sociale e di un'accoglienza dignitosa, il cui punto di riferimento rimangono le organizzazioni umanitarie che prestano loro soccorso fornendo gli aiuti di prima necessità.

In conclusione, non si può fare a meno di ribadire che la materia è complessa e delicata e altrettanto lo sono i compiti del Ministero dell'Interno, mentre le turbolenze dello scacchiere mondiale, in una evoluzione tutt'altro che soddisfacente, non fa che peggiorare i termini di questo difficile equilibrio, che comunque rimane necessario e doveroso.

6. Bibliografia

Ambrosini Maurizio, Marchetti Chiara (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano, 2008

Benvenuti Paolo (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ed. Il Sirente, L'Aquila, 2008

Boca Caterina, *Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale*, in "Gli Stranieri", 2, 2008, pp. 109-115

Bonetti Paolo, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", X, 1, 2008, pp. 13-53

CESV, *Presenze trasparenti. Ricerca sulle condizioni e i bisogni delle persone a cui è stato negato la status di rifugiato*, Roma, nov. 2007

Relazioni Internazionali, Roma,

D'Angelo Alessio, Ricci Antonio (a cura di), *Diritti Rifugiati in Europa. Politiche e prassi di integrazione dei rifugiati*, Relazioni Internazionali, Roma, 2005

EMN Italy, *Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in Italy*, Idos, Rome, 2005

Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, *Linee guida per la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato*, Roma, 2005

SPRAR, *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Rapporto 2007*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2008. XVIII Rapporto*, Idos, Roma, 2008, pp. 504-511

SPRAR, *I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR. Anno 2007*, Roma, 2007

UNHCR Italia, *Richiedenti asilo e rifugiati nel mondo e in Italia*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2008. XVIII Rapporto*, Idos, Roma, 2008, pp. 495-503

Note

¹ In precedenza, con la legge 24 luglio 1954 n. 722, l'Italia aveva ratificato la Convenzione di Ginevra, prevedendo la c.d. "riserva geografica", e limitando così il riconoscimento dello status di rifugiato ai soli richiedenti provenienti da un Paese europeo, mentre, con la legge 14 febbraio 1970 n. 95, aveva provveduto alla ratifica del Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, eliminando la limitazione temporale che prevedeva l'applicazione della Convenzione ai soli avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951. Si delineava così la distinzione tra i rifugiati "de jure" anche detti "sotto Convenzione", ovvero coloro che provenivano da Paesi Europei ed ai quali l'Italia applicava la disciplina prevista dalla Convenzione di Ginevra, ed i rifugiati "sotto mandato dell'ACNUR", ovvero coloro che provenivano da Paesi extraeuropei, in transito sul territorio italiano ma diretti in altri Paesi, oppure già riconosciuti rifugiati in un altro Stato contraente. In questo ultimo caso era l'Alto Commissariato ad occuparsi della procedura di riconoscimento decretando l'attribuzione della qualifica di rifugiato.

² Il Decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136 è il "Regolamento per l'attuazione dell'art. 1, del Decreto Legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato".

³ Le modalità di erogazione del contributo vengono stabilite dal Decreto del Ministero dell'Interno n. 237/1990, in attuazione dell' art. 1, comma 8, della l. n. 39/90. Il valore del contributo giornaliero è di 34.000 Lire, pari a Euro 17,56, erogabili per 45 giorni dal momento della domanda di asilo. Il Decreto prevedeva la sospensione dell'erogazione del contributo se il richiedente asilo avesse richiesto ed ottenuto, nei primi 45 giorni, l'accoglienza presso uno dei centri predisposti *ad hoc*.

⁴ Con la Circolare del 21.2.2000 emessa dal Ministero dell'Interno, Direzione Generale Servizi Civili, in collaborazione con l'UNHCR, vengono dettate le direttive per il "Programma in favore dei Rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951", che stabilisce le modalità e le condizioni generali dell'assistenza finanziaria per i rifugiati riconosciuti da parte delle autorità italiane.

⁵ L'art. 46, della legge 6 marzo 1998, n. 40, successivamente confermato dall'art. 47 del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ha abrogato gli articoli 2 e seguenti della legge 39/90, mantenendo in vigore solo l'articolo 1 sulla procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

⁶ La legge entra in vigore il 21 aprile 2005 con il Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato".

⁷ La competenza delle Commissioni segue il principio della "territorialità", determinabile sulla base del luogo in cui il richiedente ha presentato la domanda, o del luogo in cui è trattenuto, o del luogo in cui è presente il centro di accoglienza dello SPRAR che lo ospita.

⁸ Il primo programma di accoglienza viene istituito nell'aprile del 2001, quando il Ministero dell'Interno, l'UNHCR e l'ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani, promuovono il PNA, Programma Nazionale Asilo, finalizzato alla creazione di una rete di accoglienza su scala nazionale a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati. L'istituzione del Fondo per le politiche ed i servizi dell'asilo previsto dalla legge 189/02 consente di riattivare il PNA, fortemente compromesso da una mancanza di fondi. Cfr., EMN Italy, *Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in Italy*, Idos, Rome, 2005, in <http://www.emnitaly.it/researches.htm>.

⁹ In seguito alle modifiche introdotte dal D.Lgs n. 159/08, il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, ha pubblicato la Circolare n. 10 del 3 novembre 2008, in cui vengono descritti i contenuti del nuovo decreto al fine di sopperire alla temporanea mancanza del regolamento di attuazione previsto dall'art. 38 del D.Lgs n. 25/08 ma non ancora pubblicato seppure il procedimento sia già entrato a regime.

¹⁰ Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata in Italia con legge 24 luglio 1954 n. 722; modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 ratificato in Italia con la legge 14 febbraio 1970 n. 95.

¹¹ Art. 2, comma 1, lett. g), D.Lgs n. 251/07.

¹² Il Decreto può essere emesso d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'Interno, della solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche migratorie preordinate allo scopo.

¹³ Decreto Legislativo 7 aprile 2003, n. 85, art. 2 comma 1, lett. a).

¹⁴ Decreto Legislativo 7 aprile 2003, n. 85, art. 2 comma 1, lett. c).

¹⁵ Il D.Lgs. n. 85/2003 è entrato in vigore prima dell'approvazione della Direttiva 2004/83/CE. Di conseguenza, il testo normativo fa riferimento alla procedura di riconoscimento dello status di rifugiato così come previsto dalle disposizioni di legge precedenti la procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

¹⁶ Art. 7, comma 3, D.Lgs n. 85/2003.

¹⁷ Art. 32, comma 3, D.Lgs. n. 25/08.

¹⁸ Decreto Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato", art. 15.

¹⁹ Art. 32, D.Lgs. n. 25/08.

²⁰ Presso la Camera dei Deputati il 5 novembre 1998 è stato depositato il Disegno di Legge n. 5381, in materia di "protezione umanitaria e diritto d'asilo", ma l'iter legislativo non è mai stato concluso.

²¹ L'art. 20 del Decreto legislativo n. 251/07 riconosce la stessa disposizione legislativa come limite al potere di espellere il titolare di status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

²² Centonze Salvatore, *L'espulsione dello straniero*, Cedam, Padova, 2006, pag. 28 e ss.

²³ "La pietra miliare del diritto internazionale dei rifugiati è il principio del non refoulement, che deve essere applicato nel contesto dell'ammissione al territorio e della procedure, garantendo protezione a chi fugge da violazioni di diritti umani, conflitti o altre minacce alla vita o alla libertà dei rifugiati". Cfr., Artini Paolo, *La Convenzione di Ginevra del 1951 ed il suo ruolo nella attuale realtà dei flussi migratori*, in Benvenuti Paolo (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ed. Il Sirente, L'Aquila, 2008, p. 50.

²⁴ Ministero dell'Interno - Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, *Linee guida per la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato*, Roma, 2005, p. 68.

²⁵ Le Commissioni territoriali sostituiscono l'unica Commissione (la "Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato"), prevista dalle precedenti disposizioni della legge n. 39/90.

²⁶ Fino a questo momento la previsione era contenuta solo nella circolare del Ministero dell'Inter-

no n. 300/C/227729/12/207/1[^] Div, del 23 dicembre 1999 citata nel paragrafo precedente.

²⁷ Articolo 11, comma 1, lettera c-ter del D.P.R. n. 394/99 prevede un'ulteriore ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. La richiesta può essere avanzata dinanzi al Questore in seguito *"all'acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale"*, ma tale procedura viene generalmente applicata per casi diversi da quelli previsti nell'ambito del sistema di asilo (ad esempio gravi situazioni sanitarie che impediscono il ritorno nel Paese di origine del cittadino straniero).

²⁸ Art. 8, comma 1, D.Lgs. n. 140/05: *"L'accoglienza è effettuata in considerazione delle esigenze dei richiedenti asilo e dei loro familiari, in particolare delle persone vulnerabili quali minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale"*.

²⁹ Art. 10, D.Lgs. n. 251/07: *"Lo straniero è escluso dallo status di rifugiato se rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 1 D della Convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Quando tale protezione o assistenza cessa per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali stranieri sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, essi hanno pieno accesso alle forme di protezione previste dal presente decreto. Lo straniero è altresì escluso dallo status di rifugiato ove sussistono fondati motivi per ritenere: a) che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini; b) che abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un reato grave ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere classificati quali reati gravi. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana per il reato non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni; c) che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite. Il comma 2 si applica anche alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei crimini, reati o atti in esso previsti"*.

³⁰ Art. 35, D.Lgs. n. 25/09.

³¹ Art. 29, comma 1, D.Lgs. n. 286/98.

³² Art. 29, comma 3, D.Lgs. n. 286/98.

³³ Si legge in diversi provvedimenti di diniego *"atteso che l'interessato non ha fornito prova, almeno indiziaria, della propria qualità di perseguitato politico a mezzo di elementi seri, precisi e concordanti (desumibili da dichiarazioni, documenti o testimonianze)"*. E ancora *"considerato che i fatti narrati non sembrano sufficienti per concretare l'ipotesi di un pericolo grave e di un timore chiaramente fondato di persecuzione diretta e personale"*.

³⁴ Art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 251/07.

³⁵ Si ricorda che il richiedente privo dei documenti di identificazione può ugualmente presentare la domanda di protezione internazionale fornendo le proprie e sedicenti generalità all'autorità di Pubblica Sicurezza. Quest'ultima rilascerà il permesso di soggiorno ed eventualmente il documento o titolo di viaggio solo sulla base di queste dichiarazioni.

³⁶ Tratto dalla ricerca: CESV, *Presenze trasparenti. Ricerca sulle condizioni e i bisogni delle persone a cui è stato negato la status di rifugiato*, Roma, novembre 2007.

³⁷ Demos & Pi è un istituto di ricerca, fondato dal sociologo-politologo Ilvo Diamanti, che opera, da oltre dieci anni, nell'ambito della ricerca politica e sociale attraverso indagini di carattere locale,

nazionale ed internazionale. La continuità delle indagini è assicurata grazie alla collaborazione di importanti partner strategici: Coop Adriatica e i quotidiani: "Il Gazzettino", "La Repubblica".

³⁸ Si ricordano le *Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare* (Risoluzione MSC. 167 (78) adottata nel maggio 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza insieme agli emendamenti SAR e SOLAS) che stabiliscono quanto segue: il governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti è responsabile di fornire un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito (par. 2.5). Un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse, e dove: la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale (par. 6.12). Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative (par. 6.13). Lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati recuperati in mare, in territori nei quali la loro vita e la loro libertà sarebbero minacciate, dovrebbe essere evitato (par. 6.17). Ogni operazione e procedura, come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco (par. 6.20).

³⁹ Comunicato stampa UNHCR Italia del 15 maggio 2009.

⁴⁰ Comunicato stampa UNHCR Italia del 12 maggio 2009.

