



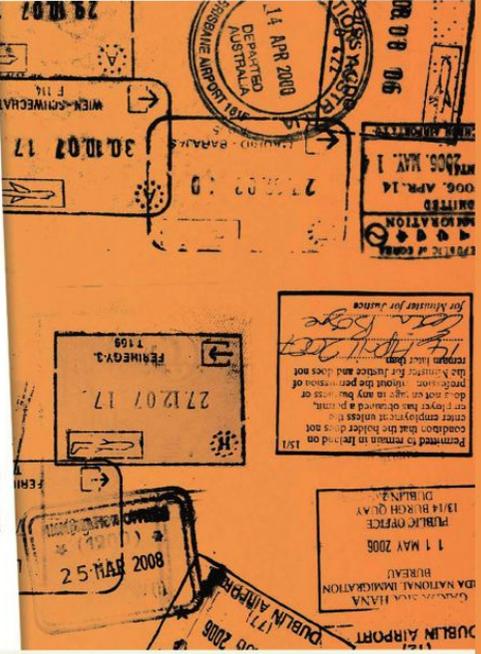
MINISTERO DELL'INTERNO



Migration channels visa and irregular flows

edited by
Ministry of Interior
Department Civil Liberties and Immigration
Central Directorate Immigration and Asylum Policy
with the support of
Idos/Dossier Statistico Immigrazione

Il/La sottoscritto/a (cognome) _____
nome _____
nato/a il _____ Stato di nascita _____
cod. Stato _____ (4) luogo di nascita _____
cittadinanza _____
Titolare di passaporto _____
rilasciato da _____
data rilascio _____
codice fiscale _____
titolare di carta sogge _____
rilasciato da _____
per motivo _____
il rilascio del NUL _____
presenti sul territorio _____



dell'art. 29 del D.L.G.VO n.286/98
come modificato dalla legge n.189/02
e art. 6 D.P.R. 394/99 e successive
modifiche ed integrazioni



Fourth EMN Italy Report

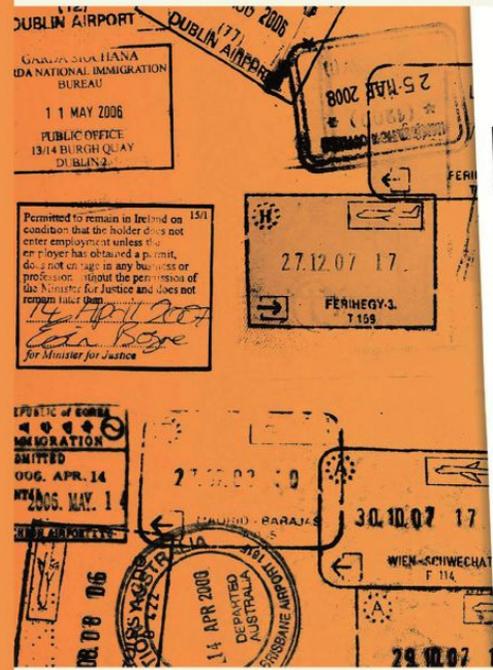


Quarto Rapporto EMN Italia
Canali migratori. Visti e flussi irregolari

Fourth EMN Italy Report
Migration channels. Visa and irregular flows



Quarto Rapporto EMN Italia



Canali migratori Visti e flussi irregolari

a cura del
Ministero dell'Interno
Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione
Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo
con il supporto di
Idos/Dossier Statistico Immigrazione



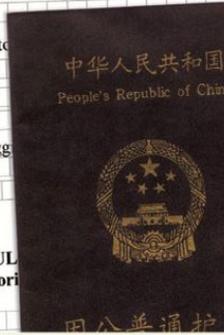
MINISTERO DELL'INTERNO



del'art. 29 del D.L.G.VO n.286/98
come modificato dalla legge n.189/02
e art. 6 D.P.R. 394/99 e successive
modifiche ed integrazioni

Codice domanda (riservato all'Ufficio)

Il/La sottoscritto/a (cognome) _____
nome _____
nato/a il _____ Stato di nascita _____
cod. Stato _____ (4) luogo di nascita _____
cittadinanza _____
Titolare di passaporto _____
rilasciato da _____
data rilascio _____
codice fiscale _____
titolare di carta sogge _____
rilasciato da _____
per motivo _____
il rilascio del NUL _____
presenti sul territorio _____





Canali migratori Visti e flussi irregolari

QUARTO RAPPORTO EMN ITALIA

a cura di

Rete Europea Migrazioni EMN

Ministero dell'Interno

Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione

Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo

con il supporto di

IDOS/Dossier Statistico Immigrazione



Roma, Marzo 2012
www.emnitaly.it

EMN Italia
Quarto rapporto EMN Italia
Canali di migrazione. Visti e immigrazione irregolare
IDOS, Roma, 2012

Prefazione

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

Introduzione

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

Curatori

Marta Giuliani, Franco Pittau, Antonio Ricci

Redazione

Mariagrazia Colosimo e Chiara Impagliazzo (Ministero dell'Interno),
Raffaele Callia, Marta Giuliani, Zsuzsanna Pasztor, Franco Pittau, Antonio Ricci (IDOS/EMN Italy),
Paolo Iafrate (Università Tor Vergata di Roma), Francesca Zampagni (Università di Pisa).

Segreteria di redazione

Maria Pia Borsci, Claudia Mancosu, Giuseppe Mazza

Comitato di esperti

Angelo Malandrino, Ministero dell'Interno
Carmine Robustelli, Ministero degli Affari Esteri
Lorenzo Kluzer, Ministero degli Affari Esteri
Natale Forlani, Ministero del Lavoro
José Angel Oropeza, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni Roma
Giorgio Alessandrini, Consiglio Nazionale Economia e Lavoro

Copertina di Francesco Maria Carloni

Pubblicazione co-finanziata dalla Commissione Europea (Budget EMN 2011)
con la partecipazione del Ministero dell'Interno

Per informazioni

Centro Studi e Ricerche IDOS
EMN Italia
Via Aurelia 796, 00165 Roma
Tel. +39.06.66514345 – Fax +39.06.66540087
www.emnitaly.it

Marzo 2012

Edizioni IDOS, Roma
Impaginazione: Inprinting Srl, Roma
Stampa: Artigrafiche, Pomezia

ISBN 978 88 6480 019 6

Indice

Prefazione: Prefetto Angela Pria	5
Introduzione: Prefetto Angelo Malandrino	7
LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA	
Introduzione: scopo e metodologia	9
Obiettivi dello studio	9
Metodologia	10
Definizioni	13
Quadro politico e legislativo italiano e dell'area Schengen	15
Contesto politico e legislativo nazionale	15
Accordi con i Paesi Terzi	21
Cambiamenti recenti nelle politiche e nella normativa in materia di visti nel contesto Schengen	23
Cambiamenti recenti nelle politiche dei visti e nella normativa che disciplina i visti nazionali	24
Implementazione pratica e organizzazione	26
Procedimenti generali seguiti nelle varie fasi della procedura di rilascio del visto	26
a) <i>La fase della presentazione della domanda</i>	26
b) <i>La fase dell'esame della domanda</i>	32
c) <i>Ingresso, soggiorno e uscita dal territorio nazionale</i>	35
Sfide ed elementi di successo per facilitare la migrazione regolare e prevenire l'immigrazione irregolare	37
Cooperazione con i Paesi Terzi	41
Il caso Albania: dall'emergenza alle buone prassi	41
Il caso della Repubblica di Moldavia: collegare migrazione e sviluppo	62
Il caso del Senegal: esperienze con un Paese a forte pressione migratoria	76
Effetti delle politiche e della legislazione comunitaria	85
Dati statistici in materia di visti rilasciati e flussi migratori verso l'Italia	87
I visti di ingresso	87
I permessi di soggiorno	92
Il contrasto all'immigrazione irregolare: respingimenti e persone intercettate	95
Conclusioni	100
Allegato statistico	107
RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE	
Introduzione	123
Obiettivi	123
Definizioni	124
Metodologia	126
Quadro politico e giuridico	129
Politiche e la normative nazionale nei riguardi dell'immigrazione irregolare	129
Impatto della politica e della normativa comunitaria	134
Cornice istituzionale	139

QUARTO RAPPORTO EMN ITALIA

Misure pratiche	143
Prima dell'ingresso.....	143
Introduzione	143
Interventi nei paesi terzi: dalla cooperazione alla programmazione	144
a) <i>Cooperazione allo sviluppo: borse di studio e progetti di sviluppo in loco</i>	144
b) <i>Campagne di sensibilizzazione</i>	146
c) <i>Quote privilegiate nell'ambito della programmazione dei flussi</i>	149
d) <i>Cooperazione in materia di lavoro:</i>	153
- Accordi in materia di lavoro: formazione all'estero, tirocini e borse di studio.....	153
- Iniziative di formazione all'estero per favorire l'inserimento nelle quote annuali.....	154
- Tirocini formativi in Italia e servizi per il lavoro.....	158
- Altre iniziative in materia di lavoro condotte nei Paese Terzi	158
Accordi e cooperazione di polizia.....	160
Box: Dalla Tunisia alla Libia: evoluzione dei flussi e delle strategie	163
Ingresso.....	168
Introduzione	168
Controllo delle frontiere marittime	169
a) <i>Uso di tecnologia</i>	169
b) <i>Cooperazione con Paesi membri per i respingimenti</i>	171
Controllo delle frontiere aeree	172
a) <i>Ratifica del Trattato di Prüm</i>	172
b) <i>Analisi dei flussi all'aeroporto di Milano Malpensa</i>	172
Contraffazione e compravendita di documenti	176
a) <i>Previsioni del Testo Unico sull'immigrazione</i>	176
b) <i>Commercio dei visti all'estero</i>	177
c) <i>Operazioni condotte dalla Polizia in Italia</i>	179
Box: Il caso cinese	184
Permanenza	186
Accordi di riammissione.....	186
Irregolari: inasprimenti contenuti nel pacchetto sicurezza	189
Lotta al lavoro sommerso, incubatore della irregolarità.....	191
a) <i>Nuovi provvedimenti legislativi</i>	191
b) <i>Attività ispettiva e tirocini formativi</i>	192
c) <i>L'azione delle forze di polizia e della magistratura</i>	193
Vie di uscita dall'irregolarità	197
Introduzione	197
Regolarizzazioni	197
Ritorno volontario assistito.....	201
Alcuni costi	205
Cooperazione transnazionale	207
Accordi di cooperazione	207
La cooperazione con le organizzazioni comunitarie e internazionali	210
Stime e statistiche	214
Introduzione alla stima della presenza irregolare complessiva.....	214
Statistiche nazionale in materia di immigrazione irregolare	216
Conclusioni	220
Allegato statistico	233

Flussi migratori autorizzati e non: spunti per una riflessione d'insieme

PREFETTO ANGELA PRIA, Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno

Per il grande filosofo tedesco Hegel la realtà si struttura in una serie di tesi, antitesi e sintesi e ogni sintesi, collocandosi a un livello superiore, smussa i contrasti e valorizza gli aspetti convergenti.

È sembrato opportuno ricorrere a questa metodologia dialettica nel presentare questa complessa, voluminosa e senz'altro utilissima ricerca. Nel mondo di oggi le migrazioni internazionali sono diventate un fenomeno imponente che coinvolge oltre 200 milioni di persone e si realizza sotto molteplici forme, molte delle quali, pur presupponendo l'attraversamento di confini e quindi il coinvolgimento delle diverse sovranità nazionali, esprimono innanzi tutto la volontà dei migranti e il loro protagonismo.

L'antitesi, nel nostro caso, consiste nella semplice opposizione all'inserimento in un Paese di persone che non ne hanno la cittadinanza. Tale antitesi non esiste allo stato radicale, sia perché l'Italia è stata per un secolo e mezzo Paese di immigrazione e ha visto emigrare circa 30 milioni di connazionali, sperimentando così l'altro lato della medaglia (quello di essere stranieri in terra altrui), sia perché è attualmente un Paese di immigrazione nello scenario mondiale con circa 5 milioni di presenze regolari, dalle quali è derivato un inserimento diffuso nel mondo del lavoro, nella società, nella scuola, nelle comunità religiose.

Non mancano però le manifestazioni parziali di una contrapposizione agli stranieri e nessuno può ritenersi immune da queste chiusure, perché l'antitesi costituisce un aspetto essenziale nell'atteggiamento di ciascuno di noi. Infatti, il termine "straniero" (*hostis* in latino) ha una portata fondamentalmente ambivalente, perché esprime sia la differenza (una connotazione positiva) sia l'estraneità (una connotazione negativa). Tutti, seppure a livelli differenti e con diversi risultati, sono coinvolti in questa dialettica stranieri-estranei e tutti dovrebbero essere interessati (o portati ad esserlo) a una conciliazione delle ambivalenze.

Questa conciliazione può essere denominata la sintesi, che nel nostro caso sono le leggi e le politiche sulle migrazioni, che tengono conto della propensione a emigrare e la regolamentano con disposizioni che raccordano le esigenze di chi parte (trovare un lavoro, costruire una nuova vita, fare un'esperienza di crescita, scampare a situazioni insoddisfacenti e pericolose) con quelle del Paese che accoglie; l'Italia, in particolare, è soggetta a un andamento demografico negativo e a carenze in molti settori del mercato occupazionale, ma nel fenomeno non sono trascurabili anche le implicazioni di natura sociale, culturale e religiosa.

Le politiche migratorie sono anche sintesi tra questi due estremi, pur se parziale e, perciò, migliorabile con il tempo. Esse sono lo strumento attraverso il quale un Paese, governando i processi migratori verso le proprie frontiere, ripensa continuamente le modalità di convivenza pacifica e di crescita civile della sua popolazione.

In altri termini, con le politiche si governano sia le vie d'accesso regolare dei cittadini stranieri al territorio dello Stato e d'immissione degli stessi nella sua popolazione, sia le vie di comunicazione attraverso le quali le varie anime di questa popolazione, aperta al confronto e al "*diverso*", dialogano tra loro.

Ed è questa, in definitiva, la trama che il presente libro si propone di seguire, fornendo al riguardo un quadro documentato della situazione ed evidenziando numerosi spunti di riflessione per un suo miglioramento.

Visti e immigrazione irregolare: il contributo di EMN Italia

PREFETTO ANGELO MALANDRINO,

Direttore Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno

Questo *IV Rapporto* dell'EMN Italia è per noi di grande soddisfazione, sia per motivi che attengono ad aspetti organizzativi sia per quanto riguarda i contenuti trattati.

Il Punto di Contatto Italia dell'EMN, costituito nel 2003, ha perfezionato con l'andar del tempo la sua capacità nella raccolta e nell'analisi dei dati riguardanti l'immigrazione, ricorrendo al supporto di documentazione inedita e sforzandosi inoltre di seguire piste innovative nell'intento di offrire un approfondimento il più completo possibile.

Anche se la Commissione Europea è la prima destinataria degli approfondimenti dei vari Punti di Contatto in Europa, dei quali tiene conto nelle relazioni da presentare al Consiglio e al Parlamento, e anche se gli altri destinatari privilegiati sono i decisori politici nazionali, non può sfuggire l'importanza che questo studio, come gli altri condotti da EMN Italia nel passato, riveste per un'ampia cerchia di persone. Mi riferisco agli studiosi e agli operatori del settore, interessati a fondare le proprie riflessioni su documentazione di prima mano e a poter fare riferimento alla cornice giuridica, sia nazionale che comunitaria, presentata nei suoi esatti termini, aggiornata quanto agli ultimi sviluppi e collegata con le implicazioni operative.

Anche in questo Rapporto si potrà constatare che tali caratteristiche, conosciute dai lettori attraverso le precedenti pubblicazioni, sono state mantenute e potenziate. Questo continuo impegno nel perfezionamento della metodologia di ricerca è favorita dal fatto che l'European Migration Network è una grande rete, non solo tra i 27 Paesi dell'UE ma anche all'interno dei singoli Stati membri. Ciò è vero specialmente in Italia, perché gli incontri con i referenti territoriali e gli esperti collegati vengono curati almeno due volte l'anno, e anche perché vengono organizzati diversi incontri di sensibilizzazione in varie città italiane, cercando così di pervenire a una vera e propria simbiosi tra studio in ufficio o in biblioteca e impegno sul campo.

In questo modo l'indirizzario di riferimento di operatori ed esperti è ampio e continua a svilupparsi man mano che si affrontano nuovi temi. Questa ragguardevole rete di supporto, che ha portato a considerare il Punto di contatto italiano come un esempio da imitare nella rete europea, viene completata dallo stretto collegamento mantenuto con le Amministrazioni pubbliche che hanno competenze sui singoli argomenti. Nel caso dei visti è stata determinante la disponibilità del Centro Visti del Ministero degli Esteri che, con l'esperienza maturata nel trattare annualmente un milione e mezzo di visti, è stato d'aiuto per riuscire a entrare nelle pieghe della normativa comunitaria, vederne le connessioni con la legislazione nazionale, esaminarne le implicazioni operative, evidenziare gli aspetti pratici più rilevanti, porre in evidenza i problemi e le buone prassi, mostrando come la rete diploma-

tico-consolare italiana sia chiamata a completare il suo intervento, tradizionalmente rivolto ai connazionali residenti all'estero, con quello riguardante i cittadini stranieri interessati a venire in Italia.

Sono stati curati anche i collegamenti con le Ambasciate di Stati esteri rappresentati a Roma nella convinzione che, come spesso ribadito nei documenti comunitari, non solo le politiche migratorie ma anche lo studio delle migrazioni debba coinvolgere i paesi di origine degli immigrati. Fin qui la presentazione è stata di natura formale, perché si è soffermata sulle modalità secondo le quali è stato strutturato e opera il Punto di Contatto Italia, mostrando che si tratta di un lavoro partecipato con il mondo istituzionale, quello della ricerca e quello sociale.

Va, però, richiamato un altro aspetto di questo *IV Rapporto EMN Italia*, quello dei contenuti, che riguardano i flussi regolari (di cui sono espressione i visti) e quelli irregolari. Nel mondo di oggi, l'ineguale distribuzione delle risorse trova una compensazione nella mobilità umana, per cui milioni di persone, spesso in condizioni di disagio e anche a rischio della loro vita, si spostano ogni anno per cercare altrove un futuro migliore. Il primo atteggiamento da avere di fronte a questa realtà è quello della sensibilità e della comprensione, tenendo conto che il nostro Paese, nonostante i suoi problemi, gode di condizioni molto più soddisfacenti rispetto ai paesi di origine degli emigranti, e ricordando anche che nel passato, per oltre un secolo, siamo stati anche noi un paese di emigrazione, causata dall'insoddisfacente condizione economica e occupazionale dell'Italia.

Il dovere della sensibilità umana non fa, però, venir meno la differenza tra flussi regolari e irregolari. Quelli regolari, che passata questa fase di crisi aumenteranno – secondo le previsioni – in tutto il mondo, sono una risposta alle speranze dei migranti nella tutela della dignità e, nel solco della raccomandazioni comunitarie, l'obiettivo dell'integrazione e dell'offerta di pari opportunità riesce a valorizzare le risorse migliori degli interessati, a beneficio loro e del paese che li accoglie. I visti sono, per così dire, il lasciapassare legale per realizzare in un contesto di maggiore tranquillità questo percorso, ma sono anche una materia giuridica complessa e una pratica amministrativa laboriosa, che lascia l'adito a lungaggini, infiltrazioni di persone interessate a sfruttare i candidati alla partenza, connubi malavitosi tra organizzazioni del paese di origine e di quello di partenza e, non di rado, percorsi migratori che finiscono con il rimpatrio forzato.

Ai visti, quindi, è strettamente collegato il tema dell'immigrazione irregolare, che da un lato evidenzia la forte pressione migratoria esistente in tante aree del mondo e invita a pensare alle cause strutturali che la determinano, e dall'altro richiede la necessità di far prevalere le vie legali dei flussi e contrastare le altre, perseguire con la massima severità i trafficanti di manodopera, rimpatriare chi non è in regola con la legge seppure, come voluto dalla Commissione Europea, attenuandone il duro impatto attraverso i rimpatri assistiti.

Il tema dei visti e dell'immigrazione irregolare sono, dunque, aspetti importanti della politica migratoria e consentire ai lettori di affrontarli in maniera documentata è un motivo di soddisfazione per la Direzione Centrale Immigrazione e Asilo del Ministero dell'Interno e per il Punto di Contatto di EMN Italia.

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

1. Introduzione: scopo e metodologia

1.1. Obiettivi dello studio

L'obiettivo principale del presente studio consiste nell'analizzare il legame tra le politiche dei visti e la gestione e il controllo dei flussi migratori, seguendo le linee guida dettate dalla Commissione Europea nell'ambito delle attività della rete EMN, allo scopo di porre in evidenza la misura in cui tali politiche possono facilitare la migrazione autorizzata e, al contempo, prevenire quella irregolare.

Al fine di raggiungere quest'obiettivo generale è necessario esaminare attentamente i diversi aspetti che compongono le politiche dei visti, intese come canale migratorio verso l'Italia, innanzitutto delineando la cornice legislativa in cui si collocano le strategie nazionali in materia di Visti Schengen Uniformi e Visti Nazionali. Successivamente è opportuno fornire una descrizione dell'implementazione pratica delle strategie nazionali, analizzando tutte le fasi procedurali comprese tra il momento della presentazione dell'istanza alle autorità diplomatico-consolari italiane, fino all'effettivo ingresso e soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato.

Lo studio si pone, altresì, lo specifico fine di analizzare l'efficacia delle diverse misure collegate, quali gli accordi di cooperazione con i Paesi terzi, ed evidenziare le buone prassi adottate mediante l'analisi di alcuni casi di studio concreti. La ricerca si propone, infine, di esaminare l'impatto delle politiche e delle disposizioni comunitarie nel contesto italiano, nonché presentare, elaborare e commentare tutti i dati statistici disponibili in materia di visti di ingresso.

In linea con le priorità d'azione della rete EMN, attraverso questo studio si desidera contribuire ad arricchire lo scambio di informazioni tra gli Stati Membri, condividen-

A cura di Marta Giuliani, Franco Pittau e Antonio Ricci (IDOS/EMN Italy), con la collaborazione di Paolo Iafrate (Università Tor Vergata), Zsuzsanna Pasztor (Università di Budapest) e Francesca Zampagni (Università di Pisa)

do buone pratiche e instaurandone delle nuove, in una prospettiva che accentui la dimensione comunitaria. I destinatari principali del presente lavoro di ricerca sono i responsabili politici che operano a livello nazionale e comunitario. Nondimeno, l'EMN si propone di informare e sensibilizzare sull'importanza delle politiche dei visti anche gli operatori del settore e, in prospettiva, la società civile. Lo studio è destinato, inoltre, agli studiosi interessati alla tematica e permetterà loro di avere a disposizione ulteriori strumenti per un approfondimento sul regime dei visti su base comparativa.

In Italia il tema della politica dei visti ha sempre avuto una grande attenzione e un ampio spazio nel dibattito parlamentare. Negli ultimi anni il dibattito sulle politiche dei visti in Italia ha assunto una notevole rilevanza a partire dal "caso Germania" dove, nel marzo 2000, una circolare firmata dall'allora Ministro degli Affari Esteri tedesco Joschka Fischer si proponeva l'obiettivo di allentare la pressione sui visti. Tale documento si basava sul presupposto che il rifiuto di un visto di ingresso non poteva essere giustificato semplicemente dal dubbio sulla volontà di ritorno del richiedente. Pertanto, se nel corso di un procedimento di concessione le autorità riscontravano un'equivalenza delle circostanze pro e contro la volontà di ritorno del potenziale migrante, in tal caso doveva valere la regola *in dubio pro libertate*, vale a dire in caso di dubbio doveva prevalere l'orientamento positivo e, nella fattispecie, l'assenso all'ingresso del richiedente. La circolare ebbe, quindi, un forte riscontro sulla stampa italiana in quanto mise alla luce la contraddizione tra la volontà di concedere ampia libertà di movimento e l'accoglienza riservata alla popolazione straniera, in larga misura già presente anche nel contesto nazionale; veniva anche evidenziata la pressione migratoria connessa agli ingressi non autorizzati con cui ieri come oggi si devono, talvolta, confrontare le rappresentanze estere diplomatiche all'estero degli Stati Membri e, in particolare, l'Italia. La circolare in questione venne, poi, abrogata nel 2004 in seguito ad abusi da essa derivati. Tuttavia, l'impatto che essa ha avuto all'epoca continua ad ispirare il dibattito politico odierno, costituendone una premessa al presente lavoro di ricerca, che evidenzia la necessità di combinare caratteristiche che a prima vista sembrerebbero contraddittorie, quali apertura e rigore, controllo e funzionalità amministrativa.

1.2. Metodologia

Ai fini del presente studio, sono state selezionate fonti di vario tipo: politico-istituzionale, statistico e scientifico.

Per quanto riguarda la prima tipologia (politico-istituzionale), particolare attenzione è stata dedicata all'accurato vaglio dei documenti ufficiali relativi alla disciplina dei visti emessi dalle autorità competenti. Alcune audizioni tenute presso il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati con la partecipazione del Ministro degli Affari Esteri si sono rivelate particolarmente utili, per la ricchezza di informazioni sulla visione politica sottostante la disciplina dei visti in Italia.

Ricca di argomentazioni si è rivelata anche l'analisi della cronologia della politica estera italiana relativa all'anno 2010, curata dall'Istituto Affari Internazionali¹, nonché il "Rapporto 2020" relativo alle strategie future di politica estera, redatto dal Gruppo di Riflessione Strategica dell'Unità di Analisi e di Programmazione del Ministero degli Affari Esteri². Per garantire una valutazione quantitativa del fenomeno, la redazione del Punto di Contatto italiano della rete EMN si è avvalsa dei dati statistici forniti da Eurostat, nonché degli archivi sulla mobilità curati dai dicasteri competenti: il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Interno. I dati presi in considerazione sono quelli forniti dagli stessi *data provider*, attraverso apposite procedure di verifica e revisione della qualità dei flussi statistici.

Dal punto di vista scientifico, i ricercatori del Punto di Contatto Nazionale hanno eseguito un'analisi accurata delle pubblicazioni disponibili, spaziando da articoli di ricerca a contenuti di approfondimento tratti da Internet. Dalla rassegna dei lavori di ricerca, è emersa la mancanza, in materia di politiche dei visti, di una bibliografia ragionata. A questa scarsa teorizzazione si è tentato di sopperire attraverso un'analisi sistematica delle limitate pubblicazioni scientifiche a disposizione. Per analizzare le raffinate implicazioni della comunitarizzazione delle politiche migratorie e dell'externalizzazione delle frontiere, è stato fondamentale il contributo di Elspeth Guild e Didier Bigo, contenuto nell'articolo *Polizia a distanza: le frontiere mobili e i confini di carta dell'Unione Europea*, pubblicato sulla rivista "Conflitti globali"³, nonché l'acuta analisi, curata da Ana Mar Fernández, recante il titolo *The Europeanisation of Consular Affairs: the Case of Visa Policy*⁴.

Un'osservazione mirata del contesto diplomatico italiano si ritrova nello studio *La frontiere au guichet: politiques et pratiques des visas Schengen à l'Ambassade et au Consulat d'Italie au Maroc*, curato dalla ricercatrice Federica Infantino e apparso sulla rivista internazionale di criminologia "Champ pénal"⁵. Un'altra interessante ricerca sul campo (*A Visa for Schengen's Europe. Consular practices and regular migration from Senegal to Italy*), a cura della ricercatrice Francesca Zampagni, è stata pubblicata dal Consortium for Applied Research on International Migration - Carim (www.carim.org)⁶.

Sono state, inoltre, effettuate interviste a esperti nazionali in materia di disciplina dei visti e politiche migratorie, il cui contenuto è andato ad integrare le fonti di tipo politico-istituzionale. Il pieno coinvolgimento dei curatori di archivi, che hanno fornito i dati, ha permesso una contestualizzazione statistica all'interno di una più ampia cornice politica e istituzionale. In particolar modo, si è fatto riferimento alla competenza specifica sia della Direzione Centrale per le Questioni Migratorie e Visti del Ministero degli Affari Esteri, sia della Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno. Tramite interviste strutturate è stato anche possibile ottenere informazioni dettagliate direttamente dall'autorità centrale per l'attuazione degli Accordi di Schengen e l'applicazione della normativa italiana e comunitaria in materia di rilascio di visti d'ingresso.

Una preziosa fonte di informazione è stato il “Seminario esplorativo a supporto della realizzazione dello studio EMN in materia di politica dei visti”, tenutosi il 16 giugno 2011 a Roma presso la sede del Ministero dell’Interno, con la partecipazione della Direzione del Centro Visti del Ministero degli Affari Esteri. L’evento ha avuto luogo nel contesto di un incontro di scambio tra il Punto di Contatto Nazionale per l’Italia e le delegazioni estere dell’EMN provenienti da Austria, Bulgaria, Finlandia, Francia, Lettonia, Polonia, Ungheria, con la partecipazione della Commissione Europea per il tramite del *service provider* della rete EMN GHK-Cowi. Il Seminario è stato concepito per aiutare i rappresentanti degli altri Stati membri a entrare con maggiore concretezza nell’approfondimento dei visti, scelto per la rete EMN come tema di studio dalla Commissione Europea. Il Ministero degli Affari Esteri ha esposto il punto di vista nazionale e gli auspici da parte italiana in materia di politica dei visti, mentre, con la collaborazione della Divisione statistiche per l’estero della Banca di Italia, è stata illustrata l’indagine campionaria condotta sui principali motivi di entrata dall’estero in Italia. Tra i temi emersi, per la particolare rilevanza ai fini del presente studio vanno ricordate le strategie di prevenzione degli abusi nonché le buone prassi giuridiche per facilitare l’immigrazione regolare e contrastare quella irregolare derivate dagli accordi di cooperazione con i Paesi terzi. Il confronto con gli Stati Membri partecipanti all’iniziativa ha permesso di evidenziare le diverse modalità di assistenza alla rete diplomatico-consolare in materia di visti, mettendo in luce le complessità, ma anche le risorse a disposizione delle sedi consolari, che possono essere condivise a supporto degli altri Paesi aderenti all’Unione. Al Seminario hanno partecipato anche rappresentanti della rete diplomatico-consolare di alcuni Paesi terzi, le cui riflessioni hanno costituito uno spunto per migliorare la capacità di intervento e ridurre i tempi di attesa dei richiedenti senza rinunciare all’esigenza di controllo e di sicurezza nazionale.

A conclusione di questa breve annotazione metodologica, torna opportuno ribadire le difficoltà connesse al reperimento delle informazioni necessarie per la realizzazione del presente studio. A tal proposito, oltre alla scarsa letteratura scientifica disponibile già richiamata, si segnala, in particolar modo, quanto sia complesso l’impegno di ottenere informazioni da parte delle autorità consolari italiane all’estero, in parte per la riservatezza della materia e, in parte, per il sovraccarico di lavoro cui i funzionari sono sottoposti. La mancanza del punto di vista di questi testimoni privilegiati, coinvolti in prima persona nelle procedure di applicazione della disciplina dei visti, ha costituito certamente una seria difficoltà nell’analisi di una prassi che conosce significative differenziazioni a seconda della sede consolare.

Alla luce di queste considerazioni lo studio conduce a suggerire per il futuro l’opportunità di elaborare un questionario incentrato sul livello di funzionamento, da somministrare ai funzionari e ai beneficiari dei servizi consolari per verificare l’efficacia “sul campo” delle procedure applicate, e a tale scopo le risultanze del presente studio

EMN torneranno utili per rendersi conto degli scenari da scandagliare sia a livello nazionale sia per quanto riguarda gli aspetti comunitari.

1.3. Definizioni

Per facilitare la comprensione del testo, risulta opportuno premettere una rigorosa definizione dei termini utilizzati nel corso della trattazione e ciò costituirà anche una garanzia della qualità del successivo studio comparativo a livello comunitario sulla base di una sintesi degli studi nazionali.

Per politica dei visti si intende, in Italia, quella derivante dall'applicazione della disciplina contenuta nel Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla Legge del 30 Luglio 2002 n. 189 e successive modifiche ("Testo Unico delle Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero") e, in particolare, dall'articolo 4, Capo I, che regola le disposizioni relative all'ingresso nel territorio dello Stato⁸.

Per quanto riguarda le altre definizioni terminologiche ricorrenti nel presente studio, si è fatto ampio riferimento al *Glossario Migrazione e Asilo*, uno strumento di lavoro curato dalla rete EMN per favorire una comunicazione corretta sulla migrazione e l'asilo e presentato nella versione italiana nel giugno 2011⁹.

Nel *Glossario EMN*, pertanto, il "visto" è definito come "autorizzazione o decisione di uno Stato Membro necessaria per il transito o per l'ingresso ai fini di soggiorno in tale Stato Membro o in diversi Stati Membri"¹⁰. In particolare, le categorie di visto oggetto di analisi nel presente studio sono il visto di soggiorno di breve durata, necessario per garantire l'ingresso ai fini di un soggiorno di durata inferiore ai tre mesi, e il visto di soggiorno di lunga durata, necessario per soggiorni superiori ai tre mesi.

L'acronimo VIS sta ad indicare il Sistema Informazione Visti, istituito mediante Decisione del Consiglio 2004/512/CE, dell'8 giugno 2004, ivi definito come "sistema di scambio tra gli Stati Membri che permette alle autorità nazionali autorizzate di inserire e aggiornare dati relativi ai visti, nonché di consultare tali dati per via elettronica"¹¹.

Analogamente, l'acronimo SIS indica il Sistema Informazioni Schengen, "sistema comune di informazioni (tra l'UE e gli Stati Membri) che consente alle autorità competenti di ciascun Stato Membro, per mezzo di una procedura automatizzata, di disporre segnalazioni di persone e oggetti, in occasione dei controlli alle frontiere, di verifiche, altri controlli di polizia e doganali effettuati all'interno del Paese conformemente al diritto nazionale nonché, per la sola categoria delle segnalazioni (articolo 96), ai fini della procedura di rilascio dei visti, del rilascio dei documenti di soggiorno e dell'amministrazione degli stranieri in applicazione delle disposizioni contenute nella Convenzione di Schengen in materia di circolazione delle persone"¹².

La regolarità dell'ingresso viene definita sulla base delle disposizioni tratte dal Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 marzo

2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, noto come Codice delle Frontiere Schengen. Pertanto, per "ingresso autorizzato" si intende "l'ingresso nel territorio di uno Stato Membro da parte di un cittadino di un Paese terzo per un periodo di permanenza non superiore ai tre mesi ogni sei, così come previsto dall'articolo 5 del Codice delle Frontiere Schengen"¹³. Di conseguenza, nel contesto dell'Unione Europea, per "ingresso non autorizzato" si intende "l'ingresso da parte di un cittadino di un Paese terzo all'interno del territorio di uno Stato Membro, che non soddisfa l'articolo 5"¹⁴ del suddetto Codice. Analogamente, il "respingimento" è concepito a livello comunitario come "il rifiuto di un ingresso alla frontiera esterna nei confronti di un cittadino di un Paese terzo in quanto non soddisfa tutti i requisiti di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 526/2006 e non rientra nelle categorie di persone di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del medesimo Regolamento"¹⁵.

La definizione di "divieto di ingresso" è, invece, tratta dall'articolo 3(6) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati Membri al ritorno di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, secondo cui tale divieto è "una decisione o un atto amministrativo o giudiziario che vieta l'ingresso e il soggiorno nel territorio degli Stati Membri per un periodo determinato e che accompagna una decisione di ritorno"¹⁶.

2. Quadro politico e legislativo italiano e dell'area Schengen in materia di rilascio dei visti

Il Ministero degli Affari Esteri, attraverso la Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche Migratorie, detiene specifiche competenze in materia di immigrazione, da esercitare in cooperazione con gli altri Ministeri, segnatamente con il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In particolare, la citata Direzione Generale ha il compito di provvedere agli affari consolari e trattare le questioni concernenti i cittadini stranieri in Italia, oltre che analizzare le questioni sociali e migratorie relative ad organizzazioni ed enti internazionali. Sono due gli Uffici di questa Direzione Generale, il V (Politiche migratorie e dell'asilo) e il VI (Centro visti), competenti in questa materia. L'Ufficio V affronta le questioni giuridiche ed amministrative riguardanti i cittadini stranieri in Italia, i richiedenti asilo e i rifugiati, collabora alla programmazione dei flussi migratori e alla promozione di accordi bilaterali in materia migratoria. L'Ufficio VI, invece, tratta la materia dei visti per i cittadini stranieri e il relativo regime d'ingresso. Non va dimenticato che l'Italia può avvalersi di una rete diplomatico-consolare molto ramificata (190 sedi), sviluppatasi nel corso di 150 anni di storia unitaria a sostegno delle molteplici relazioni del Paese con l'estero, ma anche delle esigenze connesse all'emigrazione italiana, che conta oggi 4 milioni di residenti all'estero e oltre 70 milioni di discendenti e, dall'Unità d'Italia a oggi, ha visto emigrare quasi 30 milioni di persone.

In questo capitolo, pertanto, verrà illustrata la cornice politica e legislativa all'interno della quale si colloca la prassi amministrativa nazionale in materia di visti. Per maggiori approfondimenti, si rimanda alla seconda edizione dello studio EMN intitolato *L'organizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo in Italia (2012)*¹⁷, che offre una panoramica esaustiva dal punto di vista giuridico, politico e istituzionale sulle politiche adottate dall'Italia in questo ambito.

2.1. Contesto politico e legislativo nazionale

L'art. 3 del Testo Unico sull'immigrazione, occupandosi delle politiche migratorie, prevede che sia compito del Presidente del Consiglio dei Ministri predisporre, ogni tre anni, il "documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato", dopo aver sentito i pareri dei Ministeri interessati, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel), la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, le organizzazioni non governative particolarmente attive nel campo dell'assistenza e dell'integrazione degli immigrati, le organizzazioni sindacali e quelle datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale. In que-

sto contesto, nell'ultimo documento programmatico emanato¹⁸, si è proposto - come priorità delle politiche dei visti - di dotare la rete diplomatica e consolare di strumenti di lavoro aggiornati e organici in materia di rilascio dei visti. Più precisamente, sono stati contemplati questi obiettivi:

- ottimizzare i servizi, nel rispetto della normativa vigente, per quanto riguarda i visti per affari, turismo e lavoro, tanto subordinato (specie stagionale) che autonomo;
- rimuovere talune difficoltà registrate per i visti di ingresso per lavoro subordinato e autonomo di personale altamente qualificato;
- fornire un quadro di riferimento organico per i visti per motivi di studio e formazione professionale;
- rafforzare la presenza dell'Italia nel circuito degli scambi culturali e scientifici;
- prevedere per il delicato settore degli scambi giovanili una disciplina più flessibile e, al tempo stesso, attenta alle indispensabili garanzie a tutela degli interessi dei minori.

Alla base della politica dei visti italiana vi è la convinzione di poter assicurare una gestione funzionale dei flussi e, al contempo, garantire la sicurezza pubblica, poiché favorire la mobilità non esclude di per sé la salvaguardia della sicurezza nazionale o il contrasto alla migrazione non autorizzata. Al contrario, garantendo il giusto equilibrio tra queste diverse finalità, il Paese può beneficiare di scambi particolarmente proficui dal punto di vista culturale nonché economico. Come espresso nella Comunicazione sulla migrazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 4 maggio 2011, COM (2011)248 definitivo¹⁹, è necessario perseguire coerenza tra le politiche dei visti e le politiche comunitarie relative ad altri ambiti quali, ad esempio, il commercio e la ricerca, senza dimenticare che in altre occasioni la Commissione ha insistito sullo sviluppo in loco, sulla cooperazione, sulla necessità di evitare il *brain waste*. Come affermato dall'allora Ministro degli Affari Esteri Franco Frattini in occasione del Forum Euromed²⁰, tenutosi a Milano nel luglio 2010, la visione politica dell'Italia si fonda sulla convinzione della necessità impellente di un'azione politica europea nuova e forte sul tema della circolazione delle persone. In particolar modo, si ritiene che un regime dei visti restrittivo e preclusivo possa rappresentare un ostacolo all'interesse comune, agli scambi commerciali e ai processi di integrazione. Di conseguenza, una politica dei visti più aperta può costituire la base per solide prospettive di cooperazione.

L'Italia, nell'ambito dell'Unione Europea, ha promosso il processo di integrazione dei Balcani attraverso misure concrete, quali la liberalizzazione del regime dei visti. Secondo le dichiarazioni dell'allora Ministro Frattini rilasciate in occasione del Forum del Mediterraneo, organizzato dalla Regione Abruzzo e dall'Assessorato delle Attività Produttive nel giugno 2011, la stessa politica rivolta all'area balcanica negli anni passati deve essere ora perseguita per la riva Sud del Mediterraneo²¹. Pertanto, occorre riformulare le politiche di facilitazione dei visti almeno per alcune categorie, quali stu-

denti o componenti della comunità imprenditoriale, necessarie a rafforzare il quadro di reintegrazione euro-mediterranea. A tal proposito, il governo italiano si dichiara disposto ad attenuare il regime dei visti a livello bilaterale con Paesi con cui sono stati avviati stabili e proficui rapporti commerciali, perché si presume che tale apertura possa giovare all'equilibrio geopolitico delle aree interessate. Come afferma lo stesso ex Ministro Franco Frattini, affinché la cosiddetta "rivoluzione araba" abbia successo e conduca all'affermazione di governi democratici, occorre intervenire fin da ora favorendo la circolazione delle persone.

Alla luce di questa visione, maturata in ambito italiano, un regime di liberalizzazione lungimirante porta necessariamente al raggiungimento dell'interesse comune. Tanto è vero che nel corso dell'ultimo anno si sono registrati ulteriori segnali di apertura nell'impegno, da parte dell'Italia, a favore della liberalizzazione dei visti per i cittadini russi e turchi²². Per di più, nel corso della recente visita in Cina (18-21 luglio 2011), l'allora Ministro degli Affari Esteri Franco Frattini ha co-presieduto, con il suo omologo cinese Yang Jiechi, il Quarto Comitato Governativo Italo-cinese, durante il quale sono stati siglati una serie di protocolli di intesa che prevedono, tra le altre misure, l'esenzione del visto per i titolari di passaporto diplomatico²³. Queste premesse lasciano supporre un'ulteriore progressiva apertura del governo italiano al regime di liberalizzazione dei visti per i cittadini di aree ritenute strategiche, per i quali si intende agevolare la libera circolazione e, in prospettiva, la migrazione regolare. Dal punto di vista politico si riscontra, quindi, la convinzione che nuove formulazioni del regime dei visti possano favorire non soltanto la migrazione regolare, ma anche i rapporti commerciali e gli scambi culturali.

Per quanto concerne il quadro normativo, la disciplina dei visti di ingresso nel territorio italiano trova fondamento sia in norme interne che comunitarie. Tra le norme statali, la materia è disciplinata espressamente dall'articolo 4 del Decreto Legislativo del 25 luglio 1998 n. 286, così come modificato dalla Legge del 30 luglio 2002 n.189 e successive modifiche, conosciuto come "Testo Unico delle Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"²⁴.

Tra le norme di rango secondario vi sono gli artt. 5, 6 e 6-bis del D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394 - Regolamento d'attuazione del "Testo Unico delle Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" aggiornato con le modifiche apportate dal Decreto del Presidente della Repubblica del 18 ottobre 2004, n. 334, in materia di immigrazione²⁵, nonché il Decreto interministeriale dell'11 maggio 2011 recante "Definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento"²⁶.

Rilevante è, altresì, la Direttiva del Ministero dell'Interno del 1° marzo 2000 sulla "Definizione dei mezzi di sussistenza per l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato" (G.U. n. 64 del 17 marzo 2000)²⁷.

Secondo quanto previsto dalla normativa nazionale, il visto è l'autorizzazione con-

cessa allo straniero per l'ingresso nel territorio della Repubblica italiana, rilasciato dalle rappresentanze diplomatico-consolari italiane situate nello stato di origine o di residenza abituale del richiedente.

Ai sensi del Codice dei Visti Schengen (Regolamento CE n. 810/2009 del 13 luglio 2009²⁸, direttamente esecutivo ed entrato in vigore il 5 aprile 2010), i visti sono suddivisi in:

1. **Visti Schengen Uniformi (VSU)**, validi per l'intera area Schengen e rilasciati per:
 - Transito Aeroportuale (**tipo A**);
 - Transito (**tipo B**): tipologia di visto abrogata dal Codice dei visti (Regolamento CE n. 810/2009 del 13.7.2009, in vigore dal 5.4.2010). Pertanto, dal 5 aprile 2010 i visti per Transito rientrano nel tipo C;
 - Soggiorni di breve durata, o di viaggio/transito, (**tipo C**) fino a 90 giorni, con uno o più ingressi.

2. **Visti a Validità Territoriale Limitata (VTL)**, validi soltanto per lo Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto (o, in casi particolari, anche per altri Stati Schengen specificamente indicati), senza alcuna possibilità di accesso, neppure per il solo transito, alla restante area Schengen. Si tratta, dunque, di una deroga eccezionale al regime comune dei VSU, ammessa soltanto per motivi umanitari, di interesse nazionale o in forza di obblighi internazionali. Tali visti non possono essere richiesti direttamente dallo straniero ma, in rari casi, vengono rilasciati dalla Rappresentanza diplomatica o consolare qualora, pur non in presenza di tutte le condizioni prescritte per il rilascio del Visto Uniforme, questa ritenga opportuno concedere ugualmente un visto per i motivi descritti, ovvero in presenza di un documento di viaggio non riconosciuto valido, per particolari ragioni d'urgenza, o in caso di necessità.

3. **Visti per Soggiorni di Lunga Durata o "Nazionali" (VN)**, validi per soggiorni di oltre 90 giorni (**tipo D**), con uno o più ingressi, nel territorio dello Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto. I titolari di Visto D possono circolare liberamente nei Paesi Schengen diversi da quello che ha rilasciato il visto, per un periodo non superiore a 90 giorni per semestre e solo se in possesso di visto in corso di validità.

La tipologia dei visti di ingresso, le condizioni e i requisiti specifici richiesti per il rilascio di ogni visto di ingresso sono previsti dalle norme del T.U., del suo Regolamento di applicazione e del recente decreto interministeriale dell'11 maggio 2011 recante "Definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento"²⁹. In particolare, rispetto alla normativa precedente, il decreto introduce le seguenti innovazioni:

Quadro politico e legislativo italiano e dell'area Schengen in materia di rilascio dei visti

- si semplifica la disciplina dei visti richiesti per ragioni di famiglia, accorpando nell'unico visto per "motivi familiari" i due visti, finora distinti, per "familiare al seguito" e per "ricongiungimento familiare";
- il visto per studio viene differenziato da quello per "ricerca", il quale guadagna una sua denominazione e, dunque, una sua disciplina autonoma;
- è abolito il visto per "inserimento nel mercato del lavoro", eliminato dal Testo Unico (D.Lgs. 286/1998) già dal 2002;
- si introduce, infine, il nuovo visto per "volontariato", che consente l'ingresso ai giovani di età compresa fra i 20 e i 30 anni ammessi a partecipare agli appositi programmi.

Le tipologie dei visti corrispondenti ai diversi motivi di ingresso attualmente in vigore sono, pertanto, le seguenti:

adozione;	lavoro subordinato;	studio (in generale);
affari;	missione;	transito;
gara sportiva;	motivi familiari;	transito aeroportuale;
cure mediche;	motivi religiosi;	trasporto;
diplomatico;	reingresso;	turismo;
invito;	residenza elettiva;	vacanze lavoro;
lavoro autonomo;	ricerca;	volontariato.

L'esigenza di una progressiva armonizzazione delle politiche nazionali dei visti in una prospettiva comunitaria ha condotto all'adozione di misure specifiche da parte degli organi comunitari, quali il Regolamento del Consiglio n. 539 del 15 marzo 2001³⁰ che determina la lista degli Stati i cui cittadini, titolari di passaporto ordinario, sono soggetti all'obbligo del visto³¹. È indubbio che per tutti i soggiorni di lunga durata (vale a dire oltre 90 giorni) gli stranieri devono sempre essere muniti di visto, anche se cittadini di Paesi non soggetti ad obbligo di visto per soggiorni di breve durata. Infatti, lo straniero già residente in uno Stato Schengen e titolare di permesso di soggiorno è esente da visto per soggiorni non superiori ai 3 mesi, a condizione che l'ingresso in Italia non avvenga per motivi di lavoro subordinato, lavoro autonomo o tirocinio. Tuttavia, in tale ipotesi, vale il principio della libera circolazione all'interno del mercato del lavoro UE nel caso in cui lo straniero sia in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro Stato membro.

In ottemperanza alle direttive comunitarie, il governo italiano ha attuato diverse strategie per agevolare l'ottenimento del visto di ingresso. Nello specifico si segnala:

- il *Decreto legislativo n. 5 dell'8 gennaio 2007 recante attuazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare* e il *Decreto legislativo del 3 ottobre 2008, n. 160*³² *recante modifiche ed integrazioni al Decreto legislativo*

dell'8 gennaio 2007, n. 5. Tali disposizioni mirano a stabilire le condizioni alle quali può essere esercitato il diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti e sottolineano l'importanza di elaborare una politica di integrazione che sia in grado di garantire che i diritti e gli obblighi dei cittadini dei Paesi terzi siano analoghi a quelli dei cittadini comunitari. Per quanto concerne il regime dei visti si raccomanda che, una volta accettata la domanda di ricongiungimento familiare, il rilascio dei visti necessari per l'ingresso del familiare o dei familiari debba essere agevolato³³.

- il *Decreto Legislativo del 10 agosto 2007, n. 154*³⁴: *Attuazione della Direttiva 2004/114/CE, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato - pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 17 settembre 2007*. In particolare, all'articolo 4-bis, viene ribadito che, nel rispetto degli accordi internazionali ed europei cui l'Italia aderisce, lo straniero in possesso di un titolo di soggiorno per studio rilasciato da uno Stato appartenente all'Unione Europea, in quanto iscritto ad un corso universitario o a un istituto di insegnamento superiore, può fare ingresso in Italia per soggiorni superiori a tre mesi senza necessità del visto per proseguire gli studi già iniziati nell'altro Stato, o per integrarli con un programma di studi a esso connessi, purché abbia i requisiti richiesti per il soggiorno ai sensi della normativa nazionale.
- il *Decreto Legislativo del 9 gennaio 2008, n. 17*³⁵: *Attuazione della Direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica - pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 31 del 6 febbraio 2008*. Si segnala, in particolar modo, l'articolo 1, comma 6, che stabilisce che tale tipologia di visto di ingresso debba essere rilasciata prioritariamente rispetto ad altre tipologie. Inoltre (comma 9), al ricercatore regolarmente soggiornante sul territorio nazionale ad altro titolo, diverso da quello per richiesta di asilo o di protezione temporanea, viene rilasciato il permesso di soggiorno in esenzione di visto e si prescinde dal requisito dell'effettiva residenza all'estero per la procedura di rilascio del nulla osta. Infine (comma 11), nel rispetto degli accordi internazionali ed europei cui l'Italia aderisce, lo straniero ammesso come ricercatore in uno Stato appartenente all'Unione Europea può fare ingresso in Italia senza necessità del visto per proseguire la ricerca già iniziata in un altro Stato Membro.

Si segnala che l'Italia, all'inizio del 2012, è nelle more del recepimento della *Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009*³⁶ *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*³⁷. Tale direttiva, oltre a stabilire le condizioni e le procedure di ammissione dei cittadini di Paesi terzi altamente qualificati, crea una Carta blu UE e definisce le condizioni e i

diritti relativi al soggiorno nello Stato di rilascio e negli altri Stati membri. In particolare, lo Stato membro interessato deve agevolare in ogni modo il cittadino di un Paese terzo nell'ottenimento del visto necessario all'ingresso.

Il nesso tra la politica dei visti e la politica migratoria è costituito dal "documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato" di emanazione governativa previsto dal T.U. sull'immigrazione. Oltre a indicare le azioni che lo Stato italiano si propone di svolgere in materia di immigrazione, in collaborazione con altri soggetti istituzionali e non, il documento programmatico individua anche i criteri generali per la definizione dei flussi d'ingresso in collegamento con la politica dei visti. Ogni anno, infatti, sulla scorta di tali criteri, viene predisposto un documento che, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte, preso inoltre atto delle esigenze segnalate dalle Regioni, contribuisce a definire le quote massime degli stranieri da ammettere nel territorio italiano per motivi di lavoro, attraverso uno o più "decreti flussi". Per questi motivi, nella prassi concreta non viene definita alcuna politica migratoria tendente a favorire gli ingressi regolari separata dall'obiettivo del contrasto all'immigrazione irregolare e viceversa. Avviene, così, che per entrambe le finalità si registra un'attenzione particolare per determinate categorie (affari, turismo, lavoro, nonché studio) o per determinati Paesi di origine (con priorità per quelli confinanti appartenenti al bacino mediterraneo e ai Balcani e anche di altri legati all'Italia da accordi di collaborazione) e che, tenendo conto delle esigenze che ne sono derivate, come a breve vedremo, siano state introdotte quote privilegiate a favore di determinati Paesi.

2.2. Accordi con Paesi terzi

Il governo italiano ha accolto con favore il dialogo per la liberalizzazione dei visti avviato dall'Unione Europea con alcuni Paesi terzi mediante la stipula di accordi di cooperazione finalizzati a facilitare l'ottenimento dei visti di ingresso.

La normativa nazionale prevede già delle deroghe al regime dei visti. Infatti, non sono obbligati a richiedere il visto di ingresso per soggiorni per turismo, missione, affari, invito e gara sportiva, purché non superiori a 90 giorni, i cittadini dei seguenti Paesi: Albania³⁸, Andorra, Antigua e Barbuda, Argentina, Australia, Bahamas, Barbados, Bosnia-Erzegovina³⁹, Brasile, Brunei, Canada, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, Croazia, El Salvador, Ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia (FYROM)⁴⁰, Giappone, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Israele, Malesia, Macao, Marianne del Nord, Mauritius, Messico, Monaco, Montenegro⁴¹, Nicaragua, Nuova Zelanda, Panama, Paraguay, Saint Kitts e Nevis, Serbia⁴², Seychelles, Singapore, Stati Uniti, Taiwan⁴³ (entità territoriale non riconosciuta), Uruguay, Venezuela. I cittadini di San Marino, Santa Sede e Svizzera sono esenti dall'obbligo di visto in qualunque caso.

Dal 1° settembre 2010, i cittadini dei Paesi esenti dall'obbligo del visto per soggiorni di breve durata possono far ingresso in Italia per soggiorni fino a novanta gior-

ni, anche per motivi di studio, senza la necessità di richiedere il corrispondente visto d'ingresso per studio⁴⁴.

L'esenzione del visto vale anche per i rifugiati titolari del documento di viaggio rilasciato ai sensi della Convenzione di Ginevra, i lavoratori non comunitari autorizzati al traffico frontaliero, gli studenti nel contesto di un viaggio scolastico di gruppo, i cittadini membri delle forze NATO, salvo restando che gli Stati Membri possono estendere l'esenzione a diverse altre categorie di beneficiari⁴⁵.

La facilitazione dei visti è di competenza dell'Unione Europea che, finora, è intervenuta solo per quanto riguarda i passaporti diplomatici. Tra gli accordi multilaterali sottoscritti dall'Italia, si ricordano i nove accordi di cooperazione con Paesi terzi stipulati dall'Unione Europea, connessi a relativi accordi di riammissione, sulla base dei quali i cittadini degli Stati coinvolti possono beneficiare di procedure agevolate per l'ottenimento del visto di ingresso.

Gli accordi attualmente in vigore, elencati per ordine cronologico, sono i seguenti:

- Accordo tra la Comunità europea e la Federazione Russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa (in vigore dal 01/06/2007)⁴⁶;
- Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania di facilitazione del rilascio dei visti (in vigore dal 01/01/2008)⁴⁷;
- Accordo tra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina di facilitazione del rilascio dei visti (in vigore dal 01/01/2008)⁴⁸;
- Accordo tra la Comunità europea e la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia di facilitazione del rilascio dei visti (in vigore dal 01/01/2008)⁴⁹;
- Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldavia (in vigore dal 01/01/2008)⁵⁰;
- Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro (in vigore dal 01/01/2008)⁵¹;
- Accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia (in vigore dal 01/01/2008)⁵²;
- Accordo tra la Comunità europea e l'Ucraina di facilitazione del rilascio dei visti (in vigore dal 01/01/2008)⁵³;
- Accordo tra l'Unione europea e la Georgia di facilitazione del rilascio dei visti (in vigore dal 01/03/2011)⁵⁴.

Nello specifico, mediante tali accordi di facilitazione del rilascio di visti sono state agevolate le esigenze relative alla giustificazione dello scopo del viaggio di determinate categorie di persone (quali familiari o uomini d'affari) che desiderano ottenere un visto di breve durata. Inoltre, queste categorie fruiscono di criteri semplificati per il rilascio di visti validi per più entrate. La facilitazione consiste, tra l'altro, nella riduzione del termine per decidere sulla domanda di visto. Oltre a definire il tempo neces-

sario per il trattamento della domanda, nonché l'importo della tassa necessaria al rilascio del visto, questi accordi prevedono la soppressione dell'obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico e di servizio per soggiorni di breve durata.

Tali accordi di facilitazione rappresentano il punto di partenza per una più stretta collaborazione con i Paesi terzi beneficiari di procedure agevolate, in particolare in settori sensibili quali la migrazione e la circolazione delle persone. Essi costituiscono, altresì, una prova tangibile dell'impegno a favore di un'eventuale inserimento dei Paesi interessati in una prospettiva comunitaria. La graduale attuazione degli accordi di facilitazione dei visti funge, inoltre, da premessa per poter avviare un dialogo strutturato sulla possibile introduzione di un regime di esenzione dal visto. In questo senso, gli accordi firmati dall'Italia possono essere intesi come strettamente connessi alla promozione della migrazione autorizzata in quanto agevolano l'ingresso dei cittadini di Paesi terzi con i quali l'Italia ha già instaurato relazioni diplomatiche ed economiche.

2.3. Cambiamenti recenti nelle politiche e nella normativa in materia di visti nel contesto Schengen

Nel corso dell'anno 2010, sono state introdotte novità sostanziali in materia di libera circolazione nell'area Schengen per i titolari di visto per soggiorni di lunga durata, così come nell'ambito della tempistica e dei costi di rilascio relativi ai visti Schengen. In particolare, il 5 aprile 2010 sono entrati in vigore:

- *il Regolamento (UE) n. 265/2010 che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata* (pubblicato nella G.U.U.E. L. 85 del 31 marzo 2010)⁵⁵;
- *il Regolamento CE n. 810/2009 del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice dei Visti Schengen)* (pubblicato sulla G.U.U.E. del 15 settembre 2009)⁵⁶.

Il Regolamento (UE) n. 265/2010 modifica sia l'accordo di Schengen, sia il regolamento del 2006 sul Codice delle Frontiere Schengen. In base a tale previsione, il nuovo visto UE diviene unico e cessa, pertanto, la previgente distinzione tra visto di "transito" e di "soggiorno", avendo per entrambi previsto la medesima durata che non deve essere superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati Membri. I visti per soggiorni di lunga durata hanno, quindi, la stessa efficacia del permesso di soggiorno per quanto riguarda la libera circolazione, con la possibilità per il titolare di viaggiare liberamente per 90 giorni ogni semestre in tutti i Paesi dell'area Schengen. Di conseguenza, anche i cittadini non comunitari in attesa di permesso di soggiorno possono utilizzare il visto nazionale di lunga durata e nel periodo di attesa, grazie a questa nuova procedura, possono far ritorno nel Paese di origine attraversando qualsiasi frontiera Schengen che sia scalo aereo, terrestre o marittimo.

Ancor più significative sono le modifiche introdotte dal Regolamento CE n. 810/2009 del 13 luglio 2009 che istituisce un Codice dei Visti Schengen. A partire dal 5 aprile 2010, tali novità normative hanno prevalso su tutte le norme nazionali incompatibili. Attraverso l'introduzione di questo Regolamento è stato possibile ottenere una riduzione dei tempi necessari per la richiesta e il rilascio del visto, stabilendo un limite massimo di 2 settimane per la presentazione della richiesta e di 15 giorni per l'elaborazione della risposta. L'introduzione degli identificatori biometrici, inseriti fra i dati che i richiedenti il visto devono fornire (finora operativa solo nel Nord Africa con la riserva di estenderla ad altre aree geografiche), e la registrazione degli stessi nella Banca Dati Visti, ha comportato l'abolizione dei visti collettivi. Pertanto, ne consegue che a tutti i richiedenti le predette autorizzazioni, compresi i coniugi e i figli registrati sullo stesso passaporto, dovranno essere rilasciati visti adesivi individuali da apporre sullo stesso documento di viaggio del titolare. Inoltre, secondo quanto previsto, vi è ora l'obbligo per le Rappresentanze consolari di motivare l'eventuale rifiuto al rilascio del visto, riconoscendo così al cittadino il diritto di ricorso contro le decisioni negative. Per facilitare il lavoro degli operatori che si trovano a dover verificare la regolarità del cittadino straniero, nell'allegato VII del Regolamento vengono specificate le modalità di compilazione del visto. Inoltre, con le nuove previsioni si produce una riduzione dei costi pari a:

- 60 euro di diritti di visto per tutti;
- 35 euro per i bambini da 6 a 12 anni e per i cittadini di Paesi terzi con cui l'UE ha stipulato accordi di facilitazione.

2.4. Cambiamenti recenti nelle politiche dei visti e nella disciplina dei visti nazionali

Non si rilevano ulteriori emendamenti di particolare rilievo alla politica dei visti e alla normativa che disciplina il regime dei visti nazionali oltre a quelli già citati. A questo proposito, si può fare riferimento alle dichiarazioni dell'allora Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, rilasciate nel corso dell'audizione presso il Comitato di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Euro-pol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, del 14 aprile 2010. Dall'indagine conoscitiva curata dal Comitato sulle nuove politiche comunitarie in materia di immigrazione e, in particolar modo, relative alla disciplina dei visti, emerge che lo scopo del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio consiste principalmente nel semplificare la disciplina relativa ai visti di ingresso, introducendo misure volte ad armonizzare le modalità di rilascio delle predette autorizzazioni e a rafforzarne nel contempo le relative garanzie procedurali. In questo contesto, utilizzando le parole dell'ex Ministro Maroni, "il codice disciplina requisiti e modalità di rilascio dei visti per soggiorni di breve durata, dei visti a validità territoriale limitata nonché di quelli di transito aeroportuale e, pertanto,

non incide sugli accordi bilaterali sottoscritti con i Paesi africani ai fini del controllo dell'immigrazione non autorizzata"⁵⁷.

L'Italia ha da tempo avviato un dialogo permanente con i Paesi dell'Africa e del Mediterraneo, ritenendo di fondamentale importanza lo sviluppo e il rafforzamento della cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione, anche rispetto alle politiche dei visti. Le modifiche apportate con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Visti Schengen sono state accolte con favore dalle autorità nazionali e rappresentano un notevole passo in avanti compiuto nella prospettiva dell'armonizzazione della disciplina sulla libertà di circolazione, in vista del rafforzamento della cooperazione tra i Paesi Membri in relazione alla politica comune in materia di visti. In particolare, è stata apprezzata la valenza di tali strumenti sia dal punto di vista giuridico che procedurale, grazie all'esplicita indicazione delle modalità da seguire per un'effettiva attuazione del Codice. È auspicabile un'ulteriore armonizzazione non solo delle legislazioni nazionali ma anche delle prassi per il trattamento delle domande di visto. Infatti, le politiche nazionali in materia di visti sono intese come parte di un sistema integrato finalizzato a facilitare la mobilità legittima e regolare dei viaggiatori *bona fide* nonché a combattere la migrazione irregolare. Questi due elementi della politiche migratorie sono considerati interdipendenti e intrinsecamente connessi.

3. Implementazione pratica e organizzazione

Come sancito nell'articolo 4 del Testo Unico sull'immigrazione, il visto costituisce un prerequisito per l'ottenimento del permesso di soggiorno, la cui richiesta avviene successivamente all'ingresso nel territorio dello Stato. Per quanto riguarda i controlli, l'autorità competente per il rilascio del visto procede secondo quanto stabilito dal Codice dei Visti Schengen, mentre sono di competenza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno i controlli preventivi al rilascio del permesso di soggiorno. Pertanto, i primi avvengono prima della partenza e, in caso di esito negativo, portano al diniego del visto e, se si verificano le condizioni, a un'eventuale denuncia di falso; i secondi avvengono dopo l'ingresso e, in caso di esito negativo, portano al diniego del rilascio del permesso di soggiorno e all'espulsione del cittadino di Paese terzo.

Di seguito, si riportano le diverse fasi relative alle procedure di rilascio del visto: la fase preventiva relativa alla presentazione della domanda, quella successiva relativa all'esame della domanda e, infine, l'esito che porta all'ingresso, al soggiorno e all'eventuale uscita o ritorno. Poiché nel contesto italiano le politiche dei visti hanno come oggetto, nello stesso tempo, sia la prevenzione dell'immigrazione irregolare che la promozione di quella regolata, la trattazione prosegue in maniera unificata.

3.1. Procedimenti generali seguiti nelle varie fasi della procedura di rilascio del visto

a) La fase della presentazione della domanda

Una domanda di visto può essere presentata, di norma, non prima di tre mesi dall'inizio del viaggio previsto. Salvo alcune eccezioni, il richiedente deve consentire il rilevamento delle proprie impronte digitali⁵⁸ e pagare i diritti di visto. Il costo del visto è di 60 euro per tutte le tipologie di visto Schengen e, dal 2011, di 105 euro per i visti nazionali per i soggiorni di lunga durata, da riscuotere nella moneta nazionale del Paese in cui è stata presentata la domanda di visto. I visti per studio e per familiari di cittadini UE sono gratuiti⁵⁹. Per i passaporti diplomatici può essere prevista l'esenzione e questa facoltà è stata demandata alle singole strutture che solitamente la praticano.

La competenza al rilascio del visto spetta alla Rappresentanza diplomatico consolare italiana del luogo di residenza dello straniero, che è la sola autorità responsabile dell'accertamento e della valutazione dei requisiti necessari per l'ottenimento del visto in base alle vigenti norme in materia nazionali e Schengen. Essa beneficia di investimenti tecnologici, di *training* e di *outsourcing* per risolvere la questione cronica, in alcune sedi, degli accumuli di pratiche arretrate.

La domanda di visto deve essere presentata, per iscritto, su apposito modulo in unico esemplare, compilato in ogni sua parte, sottoscritto dallo straniero e corredato da

una foto formato tessera. Lo straniero che richiede il visto deve, di regola, rivolgersi personalmente alla Rappresentanza diplomatico-consolare per essere sentito (ovvero intervistato) circa i motivi e le circostanze del soggiorno. Al modulo di domanda lo straniero deve allegare un documento di viaggio valido, su cui sia materialmente possibile apporre il visto e, ove richiesta, la documentazione giustificativa. Oltre alla documentazione indicata nel Codice dei Visti Schengen, bisogna tenere conto che per i visti nazionali (lavoro, famiglia, studio, ecc.) è richiesta quella documentazione aggiuntiva ritenuta utile per la dimostrazione dei requisiti per la concessione del visto.

Nel caso di minori stranieri la Rappresentanza diplomatico-consolare rilascia il visto, previo l'atto di assenso all'espatrio sottoscritto da entrambi i genitori che non accompagnino il minore nel viaggio, o in loro assenza dal tutore legale. L'assenso all'espatrio viene fornito secondo le norme vigenti nel Paese di residenza del minore. L'ingresso di minori stranieri rimane subordinato all'autorizzazione da parte del Comitato per i Minori stranieri nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea.

La ricercatrice dell'Università di Pisa Francesca Zampagni⁶⁰, cui è stata affidata l'analisi di uno dei Casi Paese, ha fornito una descrizione molto efficace della fase di presentazione della domanda sulla base di un'esperienza maturata sul campo durante un tirocinio di tre mesi svolto presso il Consolato italiano a Dakar (Rappresentanza competente oltre che per il Senegal, anche per altri sei Paesi). Generalmente il richiedente si reca di persona presso la Rappresentanza, dove non ottiene immediatamente le informazioni necessarie al suo bisogno ma gli viene raccomandato di prendere un appuntamento attraverso gli appositi servizi telefonici affidati in *outsourcing* ad Africatel.

Sono molti i disagi che il richiedente deve sopportare: innanzitutto una serie di spese che vanno dal costo del servizio telefonico per l'appuntamento all'attesa pari anche ad alcune settimane prima di essere ricevuto (quindi si tratta di spendere denaro per vitto e alloggio oppure di trovare ospitalità presso familiari o conoscenti). Zampagni stima che, nel caso del Senegal, i costi per un visto di turismo siano pari a 112.000 CFA, circa 170 euro (si tenga conto che uno stipendio medio annuo è pari a 1.080 dollari).

L'attesa presso la Rappresentanza di Dakar avviene all'aperto presso una tenda fornita da una ong italiana per evitare casi di insolazione. La complessità delle procedure in molti casi costringe a rivolgersi ad appositi servizi di intermediazione, utilizzati anche per il ritiro del visto nel caso in cui si sia già fatto ritorno nel proprio villaggio o addirittura nel proprio Paese di origine (basta, infatti, una fotocopia del documento a legittimare la delega al ritiro). La consegna dei visti avviene una volta a settimana, generalmente tra le ore 14/15 di mercoledì.

Il numero di appuntamenti è aumentato del 25% dopo l'introduzione dell'apposito servizio, mentre l'accoglienza delle richieste viene gestita attraverso sportelli dedicati a seconda delle tipologie dei visti (generale, ricongiungimento e affari). Nel reclutamento del personale, nonostante l'obbligo di assumere cittadini italiani o comunitari,

si cerca di privilegiare cittadini locali con doppia cittadinanza o che abbiano studiato in Italia in modo da garantire la comprensione attiva e passiva dell'italiano e delle lingue locali, oltre che del francese che rappresenta la lingua ufficiale.

Si riportano, qui di seguito, le procedure relative alla presentazione della domanda per le principali tipologie di visto, sulla base della suddivisione utilizzata a fini divulgativi dal Ministero degli Affari Esteri e pubblicata sul sito istituzionale www.esteri.it⁶¹:

Visto per turismo (V.S.U.)

Il visto per turismo consente l'ingresso in Italia o nello Spazio Schengen, ai cittadini stranieri che viaggino per motivi turistici. I documenti richiesti per il rilascio di un visto per turismo sono i seguenti:

- prenotazione o biglietto di andata e ritorno o dimostrazione della disponibilità di mezzi di trasporto personali;
- dimostrazione della disponibilità in Italia di un alloggio (voucher turistici, prenotazione alberghiera oppure dichiarazione di ospitalità da parte di un residente in Italia);
- dimostrazione del possesso di mezzi economici di sostentamento, nella misura prevista dalla Direttiva del Ministero dell'Interno del 1° marzo 2000;
- assicurazione sanitaria avente una copertura minima di €30.000 per le spese per il ricovero ospedaliero d'urgenza e le spese di rimpatrio.

A partire dal decreto interministeriale dell'11 maggio 2011, la richiesta di visto turistico, avanzata dal cittadino italiano o di un altro Paese dell'UE residente in Italia in favore di parenti entro il II grado, non è più subordinata alla valutazione del rischio di immigrazione irregolare.

Visto per lavoro autonomo (V.S.U. o V.N.)

Il visto per lavoro autonomo consente l'ingresso in Italia, nell'ambito delle quote stabilite annualmente dal decreto-flussi, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, allo straniero che intenda esercitare un'attività professionale o lavorativa a carattere non subordinato.

Lo straniero che intenda esercitare in Italia una attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, ovvero costituire società di capitale o di persone o accedere a cariche societarie, oltre a disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, deve altresì dimostrare:

- di disporre di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività che intende intraprendere in Italia;
 - di essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana per l'esercizio della
-

- singola attività, compresi, ove richiesti, i requisiti per l'iscrizione in albi e registri;
- di essere in possesso di una attestazione dell'autorità competente in data non anteriore a tre mesi che dichiara che non sussistono motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione o della licenza prevista per l'esercizio dell'attività che lo straniero intende svolgere.

Il rilascio dell'autorizzazione al lavoro è previsto per lo svolgimento di particolari prestazioni di lavoro autonomo che non rientrano nelle quote previste dal decreto flussi in base all'art. 27, comma 1, lettere a), b), c) e d) del Testo Unico sull'immigrazione 286/1998.

Visto per lavoro subordinato (V.S.U. o V.N.)

Il visto per lavoro subordinato consente l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, allo straniero che sia chiamato in Italia a prestare un'attività lavorativa a carattere subordinato.

Il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare allo Sportello Unico per l'Immigrazione della provincia di residenza ovvero di quella in cui ha sede legale l'impresa, ovvero di quella ove avrà luogo la prestazione lavorativa:

- richiesta nominativa di nulla osta al lavoro;
- idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero;
- la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza;
- dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro.

Al riguardo è opportuno che sia la persona interessata a rivolgersi personalmente alla Sezione Visti dell'Ambasciata d'Italia o dell'Ufficio Consolare competente per il luogo di residenza al fine di acquisire gli elementi necessari e di presentare la formale richiesta, mentre il datore di lavoro in Italia dovrà preventivamente richiedere il nulla osta al competente Sportello Unico per l'Immigrazione attivo presso ogni Prefettura.

Visto per studio (V.S.U. o V.N.)

Il visto per studio consente l'ingresso, ai fini di soggiorno di breve o di lunga durata, allo straniero che intenda seguire corsi universitari, corsi di studio o di formazione professionale presso Istituti riconosciuti o comunque qualificati. I requisiti necessari sono documentate garanzie circa il corso di studio; mezzi di sostentamento nella misura prevista dalle norme; polizza assicurativa per la copertura delle spese sanitarie; disponibilità di un alloggio.

Visto per motivi familiari (V.N.)

Il Decreto interministeriale dell'11 maggio 2011 ha unificato nei motivi familiari sia il visto per ricongiungimento familiare che quello per familiare a seguito. Il visto per motivi familiari consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di lunga durata, al cittadino straniero nei confronti del quale il congiunto residente in Italia intenda esercitare il proprio diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare.

Il Decreto Legislativo n. 5 dell'8 gennaio 2007 all'art.2 lett. e) stabilisce le categorie di familiari di cittadini stranieri residenti che possono beneficiare della coesione familiare, modificando l'art. 29 del D.P.R. 286/1998. In particolare tali categorie comprendono:

- il coniuge;
- i figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso⁶²;
- i figli maggiorenni a carico qualora permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute;
- i genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza.

La documentazione necessaria per la richiesta del visto di ricongiungimento familiare o familiare al seguito di cittadino italiano o comunitario residente in Italia è la seguente:

- dichiarazione resa dal cittadino italiano o comunitario, corredata da un suo documento di identità, con la quale richieda la presenza in Italia del familiare e che attesti il possesso dei requisiti previsti dalla legge;
- atti di stato civile o idonea documentazione amministrativa che attesti il legame di parentela;
- in caso di figli minori, consenso al rilascio del visto sottoscritto dall'altro genitore.

È opportuno, comunque, che siano le persone interessate a rivolgersi personalmente alla Sezione Visti dell'Ambasciata d'Italia o all'Ufficio Consolare competente per il luogo di residenza al fine di acquisire gli elementi necessari e di presentare la formale richiesta.

Visto per cure mediche (V.S.U. o V.N.)

Il visto per cure mediche consente l'ingresso, al fine di un soggiorno di breve o lunga durata, ma sempre a tempo determinato, allo straniero che abbia necessità di sottoporsi a trattamenti medici presso Istituzioni sanitarie italiane, pubbliche o private accreditate.

I requisiti e le condizioni per l'ottenimento del visto sono previsti dall'art. 40 del D.P.R. n. 334 del 18 ottobre 2004. La documentazione da allegare è la seguente:

- dichiarazione della struttura sanitaria prescelta, pubblica o privata accreditata, che indichi il tipo di cura, la data di inizio e la durata presumibile della stessa, la dura-
-

ta dell'eventuale degenza prevista, osservate le disposizioni in vigore per la tutela dei dati personali;

- attestazione dell'avvenuto deposito di una somma a titolo cauzionale sulla base del costo presumibile delle prestazioni richieste. Il deposito cauzionale, in euro o in dollari statunitensi, dovrà corrispondere al 30% del costo complessivo presumibile delle prestazioni richieste e dovrà essere versato alla struttura prescelta;
- documentazione comprovante la disponibilità in Italia di risorse sufficienti per l'integrale pagamento delle spese sanitarie e di quelle di vitto e alloggio fuori dalla struttura sanitaria e il rimpatrio per l'assistito e per l'eventuale accompagnatore;
- certificazione sanitaria, attestante la patologia del richiedente nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei dati personali. La certificazione rilasciata all'estero deve essere corredata di traduzione in lingua italiana.

Visto di transito (V.T.L. o V.S.U.)

Il visto per transito consente il passaggio attraverso il territorio di uno o più Stati appartenenti all'area Schengen per giungere sul territorio di uno Stato terzo⁶³. Ha un validità di massimo 3 mesi e permette fino a due ingressi. È necessario essere in possesso di un visto di ingresso nel Paese verso cui si è diretti e la sua concessione è subordinata alla verifica del possesso degli stessi requisiti necessari per la concessione di un visto per turismo (passaporto valido, biglietto di viaggio o sua prenotazione, mezzi economici di sostentamento, ecc.). Il visto per transito aeroportuale non autorizza l'ingresso nel territorio italiano, ma permette allo straniero di accedere alla zona internazionale di transito di un aeroporto durante scali di voli internazionali. La sua validità, comunque molto breve, dipende dal tempo necessario ad effettuare lo scambio così come emerge dal biglietto aereo (o la sua prenotazione) presentato dal richiedente insieme a un passaporto o documento di viaggio valido ed eventualmente munito di visto di ingresso per il Paese di destinazione finale.

Visto per affari (V.S.U.)

Il visto per affari consente l'ingresso in Italia o nello spazio Schengen, ai fini di un soggiorno di breve durata, allo straniero che intende viaggiare per finalità economico-commerciali, per contatti o trattative, per l'apprendimento o la verifica dell'uso e del funzionamento di beni strumentali acquistati o venduti nell'ambito di contratti commerciali e di cooperazione industriale.

I requisiti e le condizioni per l'ottenimento del visto sono:

- documentazione comprovante l'effettiva condizione di "operatore economico-commerciale" del richiedente;
 - "dichiarazione d'invito" da parte dell'impresa italiana che attesti il periodo e il motivo del soggiorno richiesto, nonché l'attività che sarà svolta dallo straniero invitato;
 - adeguati e documentati mezzi economici di sostentamento, in relazione al periodo
-

di soggiorno richiesto, non inferiori a quelli previsti dalla "Tabella A" della Direttiva del Ministero dell'Interno del 1° marzo 2000;

- disponibilità di un alloggio (prenotazione alberghiera, dichiarazione di ospitalità, dichiarazione di assunzione delle spese di alloggio da parte della ditta italiana, ecc.);
- assicurazione sanitaria avente una copertura minima di €30.000 per le spese per il ricovero ospedaliero d'urgenza e le spese di rimpatrio.

b) La fase dell'esame della domanda

A seconda dei contesti territoriali, sono in corso collaborazioni più o meno strutturate con le sedi diplomatico-consolari straniere, anche attraverso incontri periodici, allo scopo di concordare un comportamento omogeneo tra i vari Stati Membri.

In fase di esame della domanda, viene inizialmente verificato il possesso della documentazione richiesta per ciascuna tipologia di visto. Allo straniero è richiesto obbligatoriamente di attestare:

- la finalità del viaggio;
- i mezzi di trasporto e di ritorno;
- i mezzi di sostentamento durante il viaggio e il soggiorno;
- le condizioni di alloggio.

Per quanto riguarda la verifica della disponibilità di mezzi finanziari adeguati al sostentamento, essa avviene mediante l'esibizione di denaro contante, fidejussioni, titoli di credito, altre fonti di reddito, ecc. Nel caso specifico dei visti per motivi di affari, cure mediche (per l'accompagnatore), gara sportiva, motivi religiosi, studio, transito, trasporto e turismo, la Direttiva del Ministero dell'Interno del 1° marzo 2000 ha determinato, come segue, i mezzi di sussistenza richiesti per l'ingresso nel territorio nazionale:

<i>Classi di durata del viaggio</i>	<i>Un partecipante</i>	<i>Due o più partecipanti</i>
Da 1 a 5 giorni: quota fissa complessiva	€ 269,60	€ 212,81
Da 6 a 10 giorni: quota a persona giornaliera	€ 44,93	€ 26,33
Da 11 a 20 giorni: quota fissa	€ 51,64	€ 25,82
Quota giornaliera a persona	€ 36,67	€ 22,21
Oltre i 20 giorni: quota fissa	€ 206,58	€ 118,79
Quota giornaliera a persona	€ 27,89	€ 17,04

L'autenticità della documentazione allegata (viaggio, alloggio/ospitalità, mezzi di sostentamento, assicurazione sanitaria) viene verificata contattando la controparte (hotel, compagnia assicurativa, ecc.), laddove venga ritenuto necessario dalle incertezze o dalla contraddizioni emerse in sede di intervista, che si conferma determinante per il rilascio o per il diniego del visto.

Per quanto riguarda l'effettiva finalità del viaggio, la rappresentanza diplomatico-consolare può, nel dubbio, prendere contatto con figure quali lo sponsor, il coniuge o

l'istituto di studio. Per esempio, se per sponsor si intende una ditta che invita qualcuno richiedendo un visto per motivi di affari si può contattare la ditta stessa (generalmente italiana). Per il visto per motivi di studio si richiede la preiscrizione a un istituto (che deve essere legalmente riconosciuto), o una attestazione di studio propedeutica per master o dottorati.

Infine, per verificare la volontà di ritorno nei casi di Paesi a forte pressione migratoria irregolare, in sede di intervista si procede a un "risk assessment" a complemento della richiesta di prenotazione del titolo di viaggio di ritorno. Al fine, quindi, di contrastare l'immigrazione irregolare, il Programma Multiennale Italiano 2007-2013 di Gestione del Fondo Frontiere Esterne⁶⁴ ha sottolineato il nuovo approccio seguito dalla rete diplomatico-consolare basato su un più facile accesso alle informazioni (sulle procedure, i costi e le condizioni) per il rilascio di un visto Schengen e su un esame più scientifico dei passaporti e della ulteriore documentazione richiesta, in stretta collaborazione con gli Uffici Visti dell'Unione Europea, gli enti locali, e i servizi nazionali per l'immigrazione. In concreto, i Consolati degli Stati Membri attivano una cooperazione consolare locale armonizzando la lista dei documenti che si sottopongono alla Commissione Europea per l'approvazione.

Come riferito dalle citate ricerche di Zampagni⁶⁵ e Infantino⁶⁶, il "risk assessment" può apparire discrezionale, poiché si fonda sull'esito del colloquio durante il quale si tende a raccogliere informazioni sulle motivazioni del viaggio, su precedenti esperienze, sui contatti in Italia e la famiglia in patria. Una volta pagati i 60 euro di diritti, la richiesta viene inserita nel database dei VIS e il Consolato si riserva di trattenere il passaporto in modo da evitare che il candidato presenti richiesta presso altre Rappresentanze diplomatico-consolari dell'UE. La sede consolare, qualora ritenga opportuno approfondire ulteriormente la pratica, ha riserva di richiamare il richiedente. Per evitare il fenomeno dell'*overstaying*, al momento del rilascio, sussistendo motivi di perplessità, la sede può richiedere all'interessato di presentarsi una volta tornato. In caso di mancato adempimento, può essere effettuata una segnalazione all'autorità di Pubblica Sicurezza per il tramite del Ministero degli Affari Esteri.

Per svolgere il suo compito, la rete diplomatico-consolare beneficia di una formazione ad hoc e, presso le sedi a più elevato rischio, può essere supportata dalla presenza di specialisti della Polizia di Stato nella verifica dell'autenticità dei documenti; essa può avvalersi dei sistemi informatici, così come di studi ad hoc sull'andamento della tratta degli esseri umani e sui flussi irregolari, come per esempio quelli prodotti dalla Direzione Investigativa Anti-mafia DIA, a livello nazionale, oppure, a livello europeo, da Frontex.

Generalmente il personale consolare, di fronte a richieste provviste di documentazione incompleta, cerca di evitare il diniego raccomandando il reperimento di quanto necessario. Una volta accertata la ricevibilità della domanda di visto sulla scorta della

documentazione prodotta dal richiedente e di quanto appreso nel corso dell'intervista – di norma diretta e personale – la Rappresentanza provvede ai prescritti controlli preventivi di sicurezza, consultando in via informatica o telematica, tramite la rete mondiale visti, l'elenco degli stranieri non ammissibili nello Spazio Schengen.

I termini per il rilascio di un visto Schengen sono elencati all'articolo 23 del Codice dei Visti Schengen: 15 giorni prorogabili, nei casi previsti, fino a 60 giorni. I termini per il rilascio dei visti d'ingresso nazionali sono stati definiti dall'art. 5, c. 8 del D.P.R. del 31 agosto 1999, n. 394 (così come modificato dal D.P.R. 334/2004), il quale stabilisce che la Rappresentanza diplomatico-consolare, "valutata la ricevibilità della domanda ed esperiti gli accertamenti richiesti in relazione al visto richiesto, ivi comprese le verifiche preventive di sicurezza, rilasci il visto entro 90 giorni dalla richiesta" (30 giorni per lavoro subordinato, 120 per lavoro autonomo). Ai sensi di quanto previsto dall'art. 6, cc. 2 e 3 del D.M. del 3 marzo 1997, n. 171, tali termini potranno non essere rispettati qualora si rendessero necessari accertamenti, verifiche ed acquisizione di dati, documenti e valutazioni da parte di Autorità straniere.

Non vi è da parte degli stranieri un "diritto" all'ottenimento del visto, ma tutt'al più un semplice "interesse legittimo". Nel precisare che la competenza al rilascio dei visti spetta alla Rappresentanza territorialmente competente per il luogo di residenza dello straniero, che resta la sola responsabile dell'accertamento del possesso e della valutazione dei requisiti necessari per l'ottenimento del visto stesso, nell'ambito della propria discrezionalità e tenuto conto delle particolari situazioni locali, l'art. 4, comma 2, del T.U. 286/1998, integrato dalle ultime modifiche legislative, prevede che "il diniego di visto di ingresso deve essere motivato e comunicato all'interessato in lingua a lui comprensibile o, in mancanza, in inglese, francese, spagnolo o arabo", come previsto dalla legge di implementazione del Regolamento CE n. 810/2009 del 13 luglio 2009.

Avverso il diniego di un visto può essere presentato un ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.) del Lazio entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento. Solo nel caso di dinieghi di visto per motivi familiari, gli eventuali ricorsi potranno essere presentati presso il Tribunale ordinario competente senza limiti di tempo. Gli eventuali ricorsi devono essere notificati direttamente all'Avvocatura dello Stato.

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, le sedi consolari possono fare ricorso al test del DNA ed, eventualmente, al test della densità minerale delle ossa per accertare la minore età. Da alcuni anni, le missioni OIM territoriali stanno promuovendo il test del DNA volontario per i richiedenti il ricongiungimento familiare, ritenuto indispensabile per esempio nel caso in cui il richiedente sia un rifugiato e, quindi, non abbia la possibilità di avere accesso ai servizi del proprio Paese. Entrambi i test sono a spese della parte interessata.

c) Ingresso, soggiorno e uscita dal territorio nazionale

L'ingresso nel territorio italiano degli stranieri provenienti dalle frontiere esterne dello Spazio Schengen è consentito soltanto allo straniero che:

- a) si presenti attraverso un valico di frontiera;
- b) sia in possesso di un passaporto o altro documento di viaggio equivalente riconosciuto valido per l'attraversamento delle frontiere;
- c) disponga di documenti che giustifichino lo scopo e le condizioni del soggiorno e dimostri di disporre di mezzi finanziari sufficienti in relazione alla natura, alla durata prevista del soggiorno ed alle spese per il ritorno nel Paese di provenienza (o per il transito verso uno Stato terzo);
- d) sia munito, ove prescritto, di valido visto di ingresso o di transito;
- e) non sia segnalato ai fini della non ammissione nel Sistema Informativo Schengen (SIS);
- f) non sia considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti, da disposizioni nazionali o di altri Stati Schengen.

Lo straniero, sprovvisto anche solo di uno dei requisiti richiesti e/o incapace di dare esaurienti indicazioni circa le modalità del suo soggiorno in Italia, può essere oggetto di respingimento, che può essere attuato dalle competenti autorità di frontiera seppur in presenza di regolare visto di ingresso. Ciò può avvenire anche per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico o per altre cause ostative sopraggiunte eventualmente dopo il rilascio del visto o non conosciute al momento del suo rilascio. Il respingimento alla frontiera è previsto dall'articolo 10, comma 1, del D.Lgs 286/1998 e ribadito dai criteri e dalle condizioni per l'attraversamento delle frontiere stabilite dal Codice Frontiere Schengen (Regolamento CE n. 562/2006).

Inoltre, la contraffazione di documenti prodotti da cittadini stranieri al fine dell'ottenimento di un visto d'ingresso sarà sempre denunciata dalla Rappresentanza diplomatico-consolare (art. 331 del Codice di Procedura Penale) all'autorità giudiziaria italiana: sia nei casi di contraffazione di documentazione di origine italiana, sia di documentazione di origine straniera, comunque utilizzata a sostegno della domanda di visto (art. 5 comma 8bis del D.Lgs. 286/98). Qualora le Rappresentanze diplomatico-consolari vengano a conoscenza di elementi, situazioni e condizioni che avrebbero impedito la concessione del visto d'ingresso – nel frattempo concesso – provvederanno ad emettere un formale provvedimento di revoca del visto.

Il visto non può essere prorogato o convertito in altra tipologia, salvo nei casi stabiliti nel Codice dei Visti Schengen. A tal proposito, soltanto il visto per cure mediche può, con la dovuta documentazione di supporto, dar luogo a un permesso di soggiorno temporaneo. In questo caso, l'autorità competente è la Questura che rilascia i permessi di soggiorno. Le condizioni di ammissione in Italia dei cittadini di Paesi terzi variano a seconda della durata del soggiorno. Grazie alle novità introdotte dalla Legge n. 68

del 28 maggio 2007, gli stranieri che intendono soggiornare in Italia per un periodo inferiore a tre mesi, per studio, visite, turismo e affari, dal 2 giugno 2007 non hanno più l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno, ma devono semplicemente dichiarare la propria presenza su territorio nazionale, attraverso le modalità stabilite dal decreto del Ministero dell'Interno del 26 luglio 2007.

Il cittadino proveniente da un Paese terzo intenzionato a trattenersi per più di 90 giorni, una volta effettuato l'ingresso autorizzato in Italia, dovrà, entro otto giorni lavorativi, richiedere il permesso di soggiorno al Questore della provincia presso cui si trova. A tal fine, verrà sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. L'inosservanza di queste procedure da parte dello straniero ne determina l'espulsione, sanzione che sarà applicata anche nel caso in cui si sia trattenuto in Italia oltre i tre mesi oppure oltre il termine stabilito nel visto d'ingresso.

Il permesso di soggiorno sarà rilasciato per lo stesso motivo e per la stessa durata indicati dal visto. La durata non può comunque essere superiore:

- a) a un anno, in relazione alla frequenza di un corso per studio o per formazione debitamente certificata (tuttavia nel caso di corsi pluriennali il permesso di soggiorno è rinnovabile annualmente);
- b) alle necessità specificatamente documentate, negli altri casi consentiti.

Gli stranieri che richiedono il rilascio del permesso di soggiorno per motivi quali affidamento, status di richiedente asilo politico, residenza elettiva, studio (per più di 90 giorni), motivi religiosi, missioni, tirocini formativi professionali, attesa di occupazione o di riacquisto della cittadinanza, ragioni familiari o di lavoro devono recarsi presso gli uffici postali in cui è operativo il cosiddetto "Sportello Amico", ove è possibile acquisire e compilare la documentazione necessaria che verrà poi trasmessa alle Questure competenti. Per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro e familiari è competente lo Sportello Unico costituito presso le Prefetture, mentre sono di competenza esclusiva delle Questure le seguenti tipologie di permessi di soggiorno: apolidia, asilo politico, cure mediche, gare sportive, giustizia, integrazione di un minore, motivi umanitari, minore età, vacanze di lavoro.

La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione⁶⁷.

La normativa vigente non prevede alcun controllo relativo all'uscita dal territorio nazionale di cittadini di Paesi terzi il cui visto di ingresso sia ormai scaduto. Nel caso in cui sussistano dubbi al momento della concessione, può essere richiesto all'interessato di presentarsi presso il Consolato che rilascia il visto. Per quanto riguarda la possibilità di monitorare efficacemente l'*overstaying*, pertanto, l'unica misura cui può ricorrere l'autorità consolare è quella di procedere ad un controllo dei visti preceden-

ti, verificando eventuali timbri di uscita posti sul passaporto successivi alla scadenza del visto stesso.

Ciò costituisce, per esempio, la prassi adottata presso le Rappresentanze diplomatico-consolari di Rabat e Casablanca, come rilevato dalla ricercatrice Federica Infantino nel suo studio sulle procedure di rilascio dei visti Schengen nell'ambito delle sedi consolari italiane in Marocco⁶⁸. Presso l'Ambasciata d'Italia a Rabat, il visto rilasciato agli studenti di lingua italiana che necessitano di visto di ingresso per partecipare a soggiorni di studio in Italia viene concesso successivamente alla stipula di un contratto, firmato dal richiedente al momento dell'intervista. Secondo tale contratto, al massimo una settimana dopo il rientro in Marocco, gli studenti si dovranno recare personalmente in Ambasciata per attestare l'effettivo ritorno nel Paese di origine. Si tratta di una pratica che, pur non essendo propria dell'attività consolare né tantomeno prevista dalla normativa in vigore, viene applicata su base prettamente discrezionale dal personale preposto. Sono proprio i funzionari competenti a valutare il profilo del richiedente e l'eventuale rischio di migrazione irregolare. Ciò costituisce, quindi, una prassi che si è standardizzata a partire dal rilascio dei visti per motivi di studio e che viene intesa come strumento pratico di contrasto alla migrazione non autorizzata.

La stessa prassi è stata osservata da Infantino presso il Consolato italiano a Casablanca, applicata al caso di un padre di cittadinanza marocchina partito alla volta dell'Italia con un visto turistico per trascorrere un mese con la figlia, in possesso di regolare permesso di soggiorno. Anche in questo caso, al momento del rilascio del visto, è stato redatto un apposito contratto in cui il sottoscrittore si impegnavo a presentarsi nuovamente presso la Rappresentanza consolare italiana una volta rientrato dal viaggio. Come osserva l'autrice dello studio, l'uso di questi contratti "di controllo" non è stabilito da nessuna normativa bensì rientra nell'ambito discrezionale delle consuetudini amministrative.

3.2. Sfide ed elementi di successo per facilitare la migrazione regolare e prevenire l'immigrazione irregolare

La prima sfida affrontata dal nostro Paese è quella del contrasto alla falsificazione e alla compravendita dei visti. La prima inchiesta sui visti, che riguardava Cuba, risale al 1998 e diverse altre se ne aggiunsero negli anni successivi, riguardanti rispettivamente Algeria, Albania, Argentina, Bielorussia, Bulgaria, Croazia, Etiopia, Iran, Nigeria, Pakistan, Romania, Russia, Somalia, Turchia e Ucraina. La collaborazione tra il Ministero degli Affari Esteri e quello dell'Interno consentì in diverse occasioni di verificare che molti visti rilasciati erano falsi e di indagare l'origine del fenomeno e reprimere la frode. Tra gli ultimi casi, vanno ricordati quelli verificatisi nel 2008, quando la magistratura romana condusse un'inchiesta su un giro di visti in Senegal, a beneficio di cittadini del posto e di altri Stati africani, che coinvolgeva anche persone legate al traffico della droga e al riciclaggio di denaro sporco. Presso l'Ambasciata

italiana in Montenegro si sospettò, nello stesso anno, dell'esistenza di un traffico di visti a favore di 800 albanesi del Kosovo. L'anno successivo fu il turno del Marocco, dove i trafficanti, per ottenere il rilascio dei visti, riuscivano a intessere contatti con gli uffici provinciali del lavoro e a ottenere o contraffare la documentazione delle aziende.

Al fine di facilitare la migrazione regolare, la seconda sfida riguarda l'efficienza e il rispetto della tempistica prevista dalle normative. In aggiunta a quanto previsto nelle direttive recepite e nel Codice dei Visti Schengen, il governo italiano ha, anzitutto, attuato diverse strategie per agevolare l'ottenimento del visto di ingresso e diminuire i tempi di attesa per il richiedente, puntando molto sulla collaborazione con le sedi consolari degli altri Stati Membri e le autorità dei Paesi terzi. Nell'ambito della "Cooperazione locale Schengen", prevista dal Codice dei Visti Schengen per garantire il funzionamento dei servizi consolari e la cooperazione fra le autorità degli Stati Membri a livello centrale e locale, le Rappresentanze diplomatico-consolari dei Paesi UE presenti sul territorio possono scambiare informazioni e trattare specificamente questioni operative relative all'applicazione della politica comune in materia di visti. È incoraggiata l'organizzazione di incontri periodici fra tali Rappresentanze e la Delegazione dell'UE sulla giurisdizione interessata, presieduti dalla Rappresentanza consolare dello Stato Membro che detiene la presidenza di turno dell'Unione. Lo scambio di informazioni può riguardare sia i viaggiatori *bona fide* che i casi riscontrati di richiedenti *mala fide* ai quali sia stato notificato il diniego del visto, con il loro inserimento - previsto su base discrezionale - in un elenco parallelo al SIS.

Per migliorare l'operatività del servizio consolare il Ministero degli Affari Esteri ha realizzato un corso online destinato agli operatori degli Uffici visti presso tutte le Ambasciate e i Consolati. Questo corso, chiamato "Web based training", è suddiviso in 6 moduli riguardanti: la normativa generale e gli accordi di Schengen; i tipi di visti (quelli Schengen, di breve durata e le tipologie di visti nazionali rilasciati per turismo, lavoro, famiglia, studio, ecc.); i requisiti necessari per ottenere i visti; la trattazione delle richieste; le caratteristiche dell'Ufficio visti; un test di fine corso. Pertanto, non esistono linee guida su supporto cartaceo poiché questo sistema informatico rappresenta di fatto un vero e proprio vademecum. Il corso è a disposizione degli operatori dall'inizio del 2011 e, secondo le intenzioni del Ministero degli Affari Esteri, dovrebbe accelerare l'iter burocratico per il rilascio del visto.

Particolari accordi di *outsourcing*, finalizzati a ridurre i tempi di attesa dei richiedenti e snellire le procedure amministrative di rilascio, sono stati presi con società specializzate in convenzione con il Consolato locale, come ad esempio VFS Global (Visa Facilitation Services)⁶⁹, come avviene nelle missioni diplomatiche in Bangladesh, Cina, Emirati Arabi Uniti, Ghana, India, Marocco, Nigeria, Regno Unito, Russia, Sri Lanka e Ucraina. Si tratta di una società che opera a livello mondiale e che detiene il monopolio quasi totale dei servizi connessi alle procedure di ottenimento del visto, non sol-

tanto per l'Italia ma anche per altri Paesi Schengen quali, ad esempio, Austria, Belgio, Francia, Germania e Spagna. Il potere decisionale in merito all'esito delle domande continua, comunque, ad essere di esclusiva competenza delle singole sezioni consolari, le quali si occupano degli accertamenti del caso ed effettuano i colloqui ai candidati.

Un'esperienza pilota di *outsourcing* è rappresentata dal Centro Italiano di Assistenza Operativa per i visti e le legalizzazioni (CIAO) in Marocco, che ha comportato una profonda riorganizzazione delle modalità di accoglienza del pubblico nelle sezioni visti e legalizzazioni e ha previsto l'affidamento delle funzioni non decisionali a una società di *outsourcing*. Questa soluzione ha permesso, per esempio, la riduzione dei tempi medi di attesa per il rilascio di un visto per ricongiungimento familiare da 15 mesi a una settimana. Tale esperienza ha avuto, inoltre, come conseguenza il venir meno delle pressioni di "intermediari" illegali, che offrivano dietro compenso il proprio servizio per ridurre i lunghi tempi di attesa, millantando inesistenti contatti all'interno del Consolato.

Al riguardo va segnalata anche l'esperienza pilota di riorganizzazione del settore visti presso il Consolato Generale d'Italia a Istanbul, che ha portato a raddoppiare l'efficienza e il numero di visti rilasciati attraverso una maggiore responsabilizzazione degli operatori e l'apporto di nuove tecnologie.

Nell'aprile 2011, il Ministero degli Affari Esteri e l'Enit – Agenzia Nazionale del Turismo - hanno siglato un accordo di collaborazione per rafforzare il flusso turistico estero verso l'Italia e potenziare le opportunità per l'imprenditoria italiana. Il protocollo rinnova la collaborazione avviata nel 2004 tra le rete diplomatico-consolare e le sedi estere dell'ENIT e la colloca all'interno di una strategia di coordinamento volta a valorizzare il sistema Italia. In questa ottica si colloca l'impegno del Ministero degli Affari Esteri per semplificare le procedure di rilascio dei visti turistici, sempre nel rispetto della normativa vigente in materia. Tra le sedi prioritarie figurano le Ambasciate d'Italia a Mosca, Pechino e New Delhi; i Consolati Generali d'Italia a Mosca, San Pietroburgo, Canton, Shangai e Mumbai⁷⁰. Il turismo si configura, infatti, come un settore portante dell'economia nazionale. Secondo i risultati dell'indagine campionaria sul turismo internazionale condotta dalla Banca d'Italia, nel 2009 sono entrati nel Paese 72.540.000 viaggiatori stranieri, che hanno effettuato 314.470.000 pernottamenti e hanno speso 28 miliardi e 856 milioni di euro. In media, ogni giorno, entrano in Italia 200.000 cittadini stranieri, per lo più turisti. Le frontiere più battute sono quelle stradali (66,8%) e aeroportuali (27,7%), seguite da quelle portuali (3,3%) e ferroviarie (2,2%). La maggior parte di questi viaggiatori è originaria dell'Unione Europea (50.823.000) e dell'Europa non comunitaria (15.627.000). Dall'America sono venute 3.778.000 persone, per lo più statunitensi (2.515.000) e canadesi (549.000). Dall'Africa gli arrivi sono stati 367.000, dall'Asia 1.302.000 (di cui 351.000 giapponesi) e dall'Oceania 643.000 (in larga misura australiani: 556.000). Secondo l'indagine, la mag-

gior parte dei viaggiatori (58.247.000) è giunta in Italia per motivi personali o per turismo, mentre un quinto (14.293.000) ha intrapreso il viaggio per motivi professionali; 28.931.000 persone sono venute in Italia solo di passaggio, senza effettuare, cioè, alcun pernottamento (un tipico esempio è dato dai frontalieri). Da questi dati, che permettono di ricostruire il movimento totale dei flussi verso l'Italia, si evince l'importanza del settore turistico quale fondamentale risorsa economica per il Paese.

L'attuale crisi economica ha portato a un ampio piano di ristrutturazione della rete diplomatico-consolare da parte del Ministero degli Affari Esteri (con la chiusura di circa 20 sedi consolari e l'esaurimento della spesa per i contrattisti ivi operativi). Questa strategia del Ministero degli Affari Esteri ha dato avvio a un ampio dibattito in sede parlamentare animato, da una parte, dal Sindacato del personale delle reti diplomatico-consolari SNDMAE e, dall'altra, dall'accesa opposizione di un gruppo di deputati guidati dai rappresentanti degli italiani all'estero. In particolare, in questo dibattito è emersa l'opinione che, prima di procedere a uno sforzo di razionalizzazione, permane l'urgenza di risolvere le attuali gravi carenze gestionali della rete diplomatico-consolare.

Va in questa direzione il nuovo servizio "M@E Cloud" per la rete diplomatico-consolare italiana (ambasciate, consolati, istituti di cultura, ecc.), per la strutturazione di un sistema informativo in grado di mettere in condivisione le risorse a disposizione di 325 sedi internazionali del MAE. Il sistema, presentato ufficialmente nel luglio 2011 e pienamente operativo nell'arco di 24 mesi, aumenterà l'efficienza amministrativa del servizio diplomatico-consolare e permetterà una drastica riduzione delle spese.

4. Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio tra facilitazione della migrazione regolare e prevenzione di quella irregolare

4.1. Il caso Albania: dall'emergenza alle buone prassi

Motivi della scelta del caso studio

Sebbene su una popolazione complessiva di poco più di 3 milioni di abitanti circa un milione di albanesi si sia già trasferito all'estero, soprattutto in Grecia o Italia, sono presenti chiari segnali di un potenziale migratorio niente affatto esaurito, almeno nel breve termine, anche perché quasi due decenni di transizione politico-economica non hanno ancora prodotto i risultati sperati in termini di sviluppo. Come prevedibile, la giovane età della popolazione, lo stato presente di disoccupazione e la conoscenza di una lingua straniera accrescono il desiderio di emigrare, mentre il livello di istruzione gioca un ruolo contraddittorio a seconda del possibile Paese di destinazione e della disponibilità ad accettare lavori precari o meno attraenti.

Questo focus si concentrerà sull'odierna fase dell'emigrazione degli albanesi, quella iniziata dopo il crollo del regime comunista, che ha visto l'Italia diventare non solo uno dei principali partner economici e politici dell'Albania ma anche una naturale destinazione dei migranti, come peraltro lo è diventata la confinante Grecia. L'insediamento degli albanesi in Italia è stato contrassegnato anche da una significativa componente di flussi irregolari e non è mancata una serie di problemi, in parte da ricollegare alla paura che ha colto gli italiani quando hanno visto la loro terra diventare sbocco di immigrazione, per cui a lungo questi nuovi arrivati sono stati stigmatizzati come una "collettività canaglia".

Alla luce dell'evoluzione storica che ha caratterizzato la collettività albanese in Italia è fondato ritenere che ai consistenti flussi irregolari del recente passato vada ricollegata una certa lievitazione delle denunce penali, non solo perché una quota consistente di esse ha riguardato l'inosservanza della normativa sugli stranieri, ma anche perché le persone sprovviste di permesso di soggiorno sono state più facilmente ricattate dalle organizzazioni criminali.

Lo stesso andamento si riscontra per quanto riguarda i dati sulla irregolarità. A cavallo degli anni '90 e i primi anni del nuovo secolo gli albanesi incidevano per il 20-30% sui respingimenti effettuati alla frontiera, con una maggiore rilevanza rispetto alla pressione migratoria della Romania e del Marocco. Chiusa l'esperienza delle migrazioni di massa e dei gommoni, controllati i trafficanti di manodopera su quella rotta e potenziate le vie legali d'ingresso, si è delineato uno scenario più soddisfacente.

Dagli sbarchi dei primi anni '90, quando l'Italia aveva paura di essere invasa dai disperati che fuggivano da condizioni disastrose, si è arrivati ora a uno stato di normalità in ambito lavorativo e nella società. Dopo aver raggiunto il mezzo milione di presenze, essi iniziano a essere considerati "normali" e non manca per loro l'apprezzamento sia nel mondo del lavoro che nella vita sociale⁷¹, mentre il ruolo di capro espiatorio è stato attribuito ad altri gruppi, come quello romeno. Gli stessi media, che tanto avevano contribuito alla nascita di quella che studiosi anglosassoni hanno definito una vera e propria "albanophobia", sanciscono la fine delle ostilità. "I nuovi albanesi d'Italia: Ora non fanno più paura" ha titolato il *Corriere della Sera* il 5 ottobre 2008 (pp. 12-13); mentre il *Sole 24 Ore* ha descritto gli "Albanesi a passi vincenti dagli sbarchi all'impresa" (22 dicembre 2008, p. 18) e la *Repubblica* del 2 settembre 2008 ha titolato "Gli albanesi hanno sconfitto i pregiudizi".

Considerando il carattere emergenziale dei flussi intervenuti negli anni '90 e le buone prassi di cooperazione bilaterale instauratesi nel corso degli anni, tanto più alla luce della recente abolizione dell'obbligo di visto al di sotto dei tre mesi, quello degli albanesi in Italia rappresenta un caso studio particolarmente interessante per i *policy maker* europei, tra l'altro supportato da una rassegna bibliografica molto ricca. Fin dagli anni '90 quello albanese, manifestatosi nella prima fase attraverso l'emergenza degli sbarchi sulle coste pugliesi, è stato considerato anche dagli studiosi un caso di studio paradigmatico, così come per tutt'altri versi lo è l'emigrazione dei messicani negli Stati Uniti. Nel corso di 20 anni studiosi italiani, albanesi e anglosassoni hanno collaborato per sviscerarne i mille volti. Il centro studi Cespi è stato tra i principali protagonisti (Chaloff, Pastore, Piperno) di questo impegno, insieme alla Caritas (Pittau e, poi, anche Ricci) e all'Università del Sussex (King, Mai, Vullnetari). Grande impegno per riscoprire l'Albania è venuto anche da parte delle Università italiane, che hanno messo a frutto la competenza dei migliori demografi (Bonifazi, Di Comite, ecc.), sociologi (da parte italiana Dal Lago, Perrone, Pugliese, Ravera, ecc.; da parte albanese: Barjaba, Devole, Vehbiu, ecc.), storici (Biagini, Morozzo Della Rocca, ecc.) e politologi (Del Re, Silj, ecc.) e tanti altri ancora. A livello italiano una tappa importante è stata rappresentata dall'ampia indagine territoriale sull'inserimento lavorativo condotta dall'OIM di Roma nel 2002⁷² sotto il coordinamento di Ugo Melchionda e con il coinvolgimento dei più importanti studiosi che all'epoca si erano cimentati sulla "questione albanese". Al momento presente la monografia più completa al riguardo è *Gli albanesi in Italia. Conseguenze economiche e sociali dell'immigrazione*, curata nel 2008 dal Centro studi e ricerche Idos nell'ambito di un progetto di Interreg-Cards 2004-2006 svolto in collaborazione con l'Università di Bari e l'Università di Tirana⁷³.

Le diverse fasi dell'immigrazione albanese in Italia

a) *Radici storiche e comunità arbëreshë*. L'emigrazione all'estero rientra nelle tradizioni del popolo albanese. Durante il periodo di dominazione ottomana, ad esempio,

prese piede una ampia pratica di migrazioni temporanee e stagionali. L'invasione ottomana e l'islamizzazione forzata del Paese nel XV secolo, portò circa 200 mila cattolici albanesi (un quarto della popolazione di allora) a riversarsi nel Meridione d'Italia, ma – fatto solitamente trascurato dagli esperti – il loro arrivo fu storicamente anticipato da flussi di carattere economico⁷⁴. Anche dopo l'acquisizione dell'indipendenza nel 1912, l'Albania conobbe una diffusa condizione di povertà e si registrarono consistenti flussi migratori (complessivamente 150 mila persone, più di un decimo della popolazione totale del tempo) diretti non solo verso i Paesi vicini (gli odierni Rep. Ex-Jugoslava di Macedonia, Montenegro, Kosovo, Croazia) ma anche verso altri Paesi europei (soprattutto Svizzera) e d'oltreoceano (Stati Uniti e Australia). In anni più recenti, dopo la seconda guerra mondiale, 150 mila albanesi emigrarono nel Kosovo (dal quale molti fecero ritorno durante la crisi del 1997), così che in Jugoslavia, in occasione del censimento del 1981, risultarono residenti 1,7 milioni di cittadini di etnia albanese.

Questa tradizione si interruppe con la nascita dello Stato comunista nel 1944, durato poi fino al 1990, che dette inizio ad un periodo di emigrazione negata. I confini vennero rigidamente chiusi e la fuoruscita di alcuni tra i più importanti uomini dell'opposizione costituì un'eccezione, mentre usualmente, durante tutto il periodo comunista, l'emigrazione venne punita con un lungo periodo di prigionia e anche con la morte, così come sussisteva il divieto per le migrazioni interne, con conseguenze particolarmente negative in un Paese montano e in prevalenza rurale. Quello di Enver Hoxha fu, tra i regimi comunisti, uno dei più duri in tutta Europa e portò il Paese a un completo isolamento⁷⁵.

b) 1991, anno dell'emergenza. Il regime albanese crollò un anno dopo la caduta del muro di Berlino (1989) e ne seguì una crisi politica ed economica, che influì fortemente sulla tendenza all'esodo, anche dalle campagne affamate dove viveva il 70% della popolazione. La liberalizzazione dei passaporti (1990) favorì i primi flussi di emergenza e, nell'estate di quell'anno, circa 5 mila albanesi si riversarono nelle ambasciate di alcuni Paesi occidentali, di cui 800 in quella italiana.

Altri due grandi esodi di massa verso l'Italia seguirono nel 1991: 25.000 nel mese di marzo, che furono ben accetti a differenza dei 20.000 che seguirono su mezzi di fortuna nel mese di agosto, quando si passò dall'accoglienza alla diffidenza.

Nel mese di marzo, anche se pochi albanesi rientravano nella categoria di rifugiati politici, venne fatta un'eccezione alla "legge Martelli" (39/1990) e, sulla base di vecchie norme di ordine pubblico, si concesse un permesso di soggiorno provvisorio con la possibilità di iscrizione nelle liste di collocamento, il tutto in un clima di forte partecipazione emotiva da parte delle istituzioni e della popolazione.

Nel mese di agosto, invece, i protagonisti degli sbarchi vennero rimpatriati forzatamente con un ponte aereo, dopo essere stati rinchiusi nello stadio di Bari. La predisposizione all'accoglienza della prima fase si era trasformata in un senso di chiusura nei confronti dei nuovi sbarchi, considerati di fatto un'invasione.

Anche negli anni a seguire, le precarie condizioni economiche e il difficile processo di liberalizzazione e di democratizzazione del sistema albanese costituirono un fattore di spinta all'esodo, ricorrendo ai gommoni, business lucroso controllato dai trafficanti. A partire, spinti dalla disperazione, erano tanto i lavoratori semplici che le persone qualificate.

Mentre in Albania andava avanti il tormentato cammino delle riforme, la popolazione, attraverso le immagini televisive della ricca ed emancipata Italia, sperimentava un processo di "socializzazione anticipatoria" e l'apprendimento a distanza dell'italiano veniva considerato il passaporto per l'ingresso in Europa⁷⁶.

c) 1997: *la crisi delle piramidi*. Questo percorso trovò una drammatica battuta d'arresto in occasione delle crisi delle piramidi finanziarie (1997). Queste società, pur strutturate in forma piramidale (con una sola persona in testa), avevano il sostegno di un gran numero di sottoscrittori, interessati a mettere a disposizione i loro risparmi per tassi che arrivavano a sfiorare il 40%, che, naturalmente, come avvenne ben presto, potevano essere onorati solo per poco tempo. Era inevitabile il crollo delle piramidi che comportò anche una grave crisi politica, incrementando i flussi di espatrio.

A spingere all'esodo non furono solo i motivi economici ma ancor di più di sicurezza, a fronte di uno Stato che dopo la crisi delle "piramidi" si ritrovò preda di saccheggi e incapace di ristabilire l'ordine pubblico: così rispondeva il 77% degli albanesi intervistati nel corso di un'indagine svolta in Puglia nel 1997⁷⁷.

Tra gli italiani, svanita la soddisfazione per il fatto che gli albanesi si fossero liberati dal giogo comunista, andava montando l'insofferenza. Gli albanesi vennero considerati scomodi concorrenti che pesavano sul mercato lavorativo e sul welfare, non essendo prevista la loro venuta nell'ambito dei flussi programmati.

Si registrava, così, un notevole cambiamento nei confronti degli immigrati. Se negli anni '80, come dimostrò la plebiscitaria approvazione della prima legge sull'immigrazione (legge 943/1986) era sereno l'atteggiamento di fronte a questa nuova presenza (a quel tempo poco consistente), negli anni successivi alla "legge Martelli" (legge 39/1990), formatisi due blocchi politici contrapposti, anche l'immigrazione diventò un tema di contrapposizione e venne, considerata un'emergenza, in effetti affrontata, sia nel 1990 che nel 1995, con decreti legge. Si era allora scarsamente consapevoli della necessità di flussi ben più consistenti rispetto a quelli programmati per cui l'aumento degli immigrati, e in particolare di quelli albanesi, avveniva in larga misura irregolarmente.

Venne invitata a operare in Albania una forza multinazionale, alla quale partecipò anche l'Italia con la missione Alba, mentre a svolgere alle frontiere le funzioni di polizia fu chiamato l'esercito greco. Nel territorio italiano, invece, la risposta fu diversa da quella del 1991: era palese una grande freddezza rispetto ai nuovi arrivati e a tale riguardo, secondo gli studiosi⁷⁸, non fu estranea l'opera dei media, che nel frattempo avevano quotidianamente associato agli immigrati albanesi una serie di reati (in mate-

ria di droga, prostituzione, ordine pubblico e così via), fino a fare della collettività albanese quella meno gradita, perfino rispetto ai rom che da sempre stavano al vertice nella classifica dell'intolleranza.

d) *La guerra del Kosovo (1999)*. In un Paese già così duramente provato, la guerra del Kosovo (marzo 1999) e il successivo conflitto in Macedonia drenarono altre risorse e alimentarono una terza ondata migratoria. L'Albania accolse in questo periodo mezzo milione di rifugiati, in prevalenza di etnia albanese, intenzionati a prendere la via del mare alla volta dei Paesi occidentali. A loro si unirono non pochi albanesi del posto, parimenti interessati a emigrare: molti di questi vennero aiutati dai trafficanti di manodopera a realizzare il loro progetto migratorio. Ora, come in precedenza, i programmi televisivi italiani, facilmente visibili dagli albanesi, fecero balenare l'idea che a poca distanza fosse possibile sfuggire dalla loro condizione di miseria⁷⁹.

La legge Turco-Napolitano (40/1998) aveva, da un lato, previsto una gestione bilaterale dei flussi migratori attraverso gli accordi con i Paesi di origine (l'accordo di riammissione con l'Albania era stato firmato nel 1997) e, dall'altro, aveva previsto l'attribuzione a questi Paesi di quote prioritarie d'ingresso per motivi di lavoro. Inoltre, l'Italia per la prima aveva tematizzato nella legge una politica d'integrazione, con diverse disposizioni di sostegno. Di questo nuovo clima iniziarono a beneficiare sia quelli che per motivi umanitari venivano dal Kosovo sia gli altri immigrati albanesi, e ciò fu propedeutico al periodo della normalità, che andò dispiegandosi nei successivi anni '2000, quando l'immigrazione regolare finalmente prese il posto di quella irregolare.

All'inizio del nuovo secolo si poteva riscontrare che i flussi migratori, dal punto di vista demografico, avevano pesantemente influito sull'Albania, dove la popolazione residente, che era stata di 1,1 milioni nel 1945, 2,6 milioni nel 1979 e 3,2 milioni nel 1989, era scesa a 3 milioni nel 2001. Secondo le stime, furono 1,1 milioni di albanesi a emigrare nel corso degli anni '90, con la massima concentrazione in Grecia e in Italia e con effetti molto pesanti, specialmente nelle aree del Nord Est del Paese e in quelle del profondo Sud, con una notevole fuga di cervelli da tutto il Paese (si stima pari a un terzo di tutti gli intellettuali⁸⁰).

e) *La stabilizzazione dell'immigrazione albanese negli anni '2000*. Negli anni '2000, le migrazioni degli albanesi in Italia sono continuate, senza i picchi e la precarietà del passato, per lo più in maniera regolare e il loro insediamento si è decisamente avviato verso la normalità, favorito anche dai ricongiungimenti familiari, e ha così favorito un atteggiamento più favorevole da parte della popolazione. Anche in questa fase l'Italia e la Grecia restano le mete preferite, ma gli immigrati qualificati preferiscono il Canada e gli Stati Uniti, e in Europa la Francia, la Germania e il Regno Unito. L'insediamento degli albanesi interessa tutto il territorio nazionale, seppure con una preponderanza nelle regioni settentrionali, specialmente nel Nord Ovest, dove risiedono i due terzi di questi immigrati.

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

I lavoratori, che non hanno seguito le vie regolari, sono stati recuperati attraverso le regolarizzazioni (2002 e 2009) e le quote annuali d'ingresso, utili anche per l'emersione di chi era presente in Italia irregolarmente.

Diversi indicatori attestano, attualmente, un insediamento stabile e di carattere familiare: ad esempio, il raggiungimento di una sostanziale equivalenza tra maschi e femmine anche a seguito dei ricongiungimenti familiari, la prevalenza dei coniugati seppure di età giovane, l'elevato numero di minori, dei quali una crescente parte di seconda generazione.

La collettività albanese, diventata la seconda per numerosità (dopo i comunitari romeni e prima dei marocchini), conta attualmente circa mezzo milione di persone (482.627). Nel periodo 2002-2010 i residenti albanesi sono aumentati meno (+122,8%) rispetto agli immigrati presi nel loro complesso (+195,0%) e questo differenziale, riscontrabile già all'inizio del periodo, si nota in ciascuno degli anni presi in considerazione, seppure con diversi valori.

La prossimità geografica e la maggiore facilità negli spostamenti hanno reso più facili le relazioni economiche, sociali e culturali, come anche la creazione di reti sociali, facilitando così l'adattamento al nuovo Paese e il mantenimento dei legami con quello di origine.

ITALIA. Andamento dei residenti albanesi (2002-2010)

	2002	2003	2004	2005	2006
Tot. Immigrati	1.549.373	1.990.159	2.402.157	2.670.514	2.938.922
Variazione %	-	28,4	20,7	11,2	10,1
Albanesi	216.582	270.383	316.659	348.813	375.947
Variazione %	-	19,9	14,6	9,2	7,2
	2007	2008	2009	2010	2002-2010
Tot. Immigrati	3.432.651	3.891.295	4.235.059	4.570.317	-
Variazione %	16,8	13,4	8,8	7,9	195,0
Albanesi	401.949	441.396	466.684	482.627	-
Variazione %	6,5	8,9	5,7	3,4	122,8

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Istat

Anche per quanto riguarda la devianza, se si distingue tra criminalità organizzata e criminalità comune, il giudizio diventa molto più equanime. Nel periodo 2005-2008 le denunce contro tutti gli stranieri sono aumentate del 19,9%. Rispetto a questo valore medio alcune collettività si sono collocate al di sotto e così è avvenuto anche per gli albanesi, per i quali l'incremento delle denunce è stato pari al 17,4%, passando da 17.561 nel 2005, a 19.027 nel 2006, a 19.006 nel 2007 e 20.609 nel 2008. A maggior ragione, se si tiene conto che gli addebiti penali riguardano anche gli stranieri non

residenti, risulta che l'incidenza che gli albanesi residenti in Italia hanno avuto nel 2008 sulle denunce (6,9%) è inferiore a quello che essi hanno avuto sui residenti (11,3%), con una differenza a loro favore di 4,8 punti percentuali che merita di essere segnalata. L'andamento virtuoso dell'Albania si riscontra anche da un altro dato. Nel 2005 gli albanesi incidevano per il 7,1% sul totale delle denunce presentate contro stranieri, mentre questa percentuale è risultata più ridotta negli anni successivi (6,9% nel 2006, 6,3% nel 2007 e 6,9% nel 2008).

Accordi in materia migratoria e relazioni bilaterali

Oggi l'Albania è istituzionalmente stabile e con una economia che cresce con i ritmi tipici dei Paesi emergenti. Una tappa fondamentale del processo di ricostruzione istituzionale è stata l'emanazione della nuova Costituzione, scritta con la collaborazione della Comunità Europea e approvata con plebiscito referendario il 22 novembre 1998, ultima tra le costituzioni democratiche dell'Europa post comunista. La Costituzione ha fatto dell'Albania una Repubblica parlamentare fondata sul principio della separazione dei poteri, sul pluralismo, sulla libertà religiosa (art. 24) e sulla tutela delle minoranze (art. 18). La Costituzione del 1998, inoltre, ripristina esplicitamente il diritto di movimento sia all'interno sia all'esterno del Paese e prevede una tutela esplicita degli emigrati negli artt. 8 e 38.

Negli anni successivi le riforme istituzionali, amministrative e giuridiche hanno permesso di fare ulteriori passi in avanti per avvicinarsi agli standard occidentali, riuscendo spesso ad andare in porto sulla base di una piattaforma politica condivisa a livello bipartisan, anche se preoccupanti ritardi si registrano nella lotta alla corruzione. Il Patto di stabilità prima e la firma dell'Accordo di stabilizzazione e associazione (12 giugno 2006) hanno ulteriormente contribuito alla creazione dei presupposti necessari per la buona riuscita del processo di *institution building*.

L'andamento economico ha così potuto beneficiare degli obiettivi raggiunti, registrando nell'ultimo decennio una crescita del Pil che si è attestata costantemente al di sopra del 6% per contrarsi attorno al 3% nell'anno di crisi 2009 (tasso che comunque si conferma tra i più alti del continente). Le esportazioni, tuttavia, restano molto ridotte e l'agricoltura, che pure avrebbe interessanti margini di crescita, non riesce ad uscire dalla stagnazione per l'assenza degli investimenti necessari per la modernizzazione del settore. L'economia sommersa, invece, raggiunge livelli elevatissimi.

Il reddito pro capite (4.000 dollari annui) e l'alto livello di disoccupazione (12,8%) fanno ancora dell'Albania uno dei Paesi più poveri d'Europa, fortemente dipendente dall'apporto delle rimesse provenienti da Italia e Grecia, la cui progressiva riduzione desta non poche preoccupazioni. Le rimesse, che nel 2005 incidevano per il 14,5% sul Pil, già nel 2008 sono scese al 10,6% e, all'occorrenza, sembrano destinate a diminuire ulteriormente sotto il duplice effetto della progressiva stabilizzazione all'estero e dell'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro europeo.

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Il futuro dell'Albania resta strettamente legato all'emigrazione, ma sussiste una diffusa consapevolezza che esso non può dipendere solo dal volume delle rimesse. L'urgenza di valorizzare la diaspora all'estero, farla diventare l'effettivo volano per lo sviluppo del Paese, massimizzarne i ritorni in termini economici e nello stesso tempo incentivarne il ritorno fisico sono sempre più spesso richiamati all'attenzione dei *policy maker*.

Al fine di collegare stabilmente immigrazione e sviluppo con una strategia tesa a costruire una solida politica migratoria, il 19 novembre 2004 il Consiglio dei ministri della Repubblica albanese ha approvato la cosiddetta "Strategia Nazionale per la Migrazione", elaborata su iniziativa dell'Oim di Tirana nell'ambito di un progetto CARDS co-finanziato dall'UE, e un successivo piano di azione per la sua attuazione.

ALBANIA. Sinossi della Strategia Nazionale sulla Migrazione

A	Contrastare l'immigrazione Irregolare	Affrontare le cause profonde della migrazione	
		Promuovere e gestire il ritorno	Ritorno dei cittadini albanesi da Paesi dell'UE
			Ritorno dei cittadini di Paesi terzi da Paesi membri dell'UE
			Ritorno dei cittadini di Paesi terzi verso altri Paesi terzi
B	Collegare l'emigrazione degli albanesi e lo sviluppo dell'Albania	Trarre benefici dagli albanesi all'estero	Supportare gli emigranti albanesi: -migliorando l'immagine dell'Albania all'estero -migliorando i servizi diplomatico-consolari -proteggendo i diritti dei migranti albanesi
			Mobilizzare le comunità albanesi all'estero
			Incentivare la destinazione delle rimesse in investimenti di tipo economico
		Organizzare una adeguata politica migratoria	Gestire la migrazione circolare, attraverso: -l'accesso alle informazioni sulle possibilità di emigrazione -la registrazione dei migranti -accordi bilaterali in materia di lavoro come strumento di promozione della migrazione circolare -gli studenti albanesi nei vari Paesi membri dell'UE -la politica dei visti Dalla fuga di cervelli alla circolazione dei cervelli
C	Elaborare una appropriata cornice giuridica per l'emigrazione e l'immigrazione		
D	Sviluppare risorse e un quadro istituzionale per l'attuazione della politica migratoria, con particolare riferimento alla "Strategia Nazionale sulla Migrazione"		

FONTI: Chaloff J., *Albania and Italy. Migration policies and their development relevance*, Cespi, Rome, 2008

Il piano di azione si propone di perseguire il contrasto dell'immigrazione irregolare, affrontando alla radice le cause di partenza, organizzando una adeguata politica migratoria e promuovendo progettualità tese a trasformare i ritorni in occasioni di sviluppo. L'obiettivo dello sviluppo viene affrontato anche puntando sui benefici che si possono trarre dalla diaspora all'estero, promuovendo l'immagine dell'Albania e la tutela dei diritti dei lavoratori immigrati albanesi. Il piano propone, altresì, di stringere un nodo indissolubile tra invio di rimesse e investimenti di tipo economico.

Il piano risulta particolarmente innovativo per quanto riguarda la promozione di misure di migrazione circolare, ritorno e *brain gain*. La questione dei ritorni impegna il governo albanese a creare le condizioni legislative e fiscali funzionali a questo scopo e appare all'ordine del giorno per il gran numero di emigrati partiti nei primi tempi della crisi in Albania, per i quali si potrebbe chiudere nei prossimi anni il ciclo migratorio (l'Oim ha stimato che il progetto migratorio durerebbe in media 16,9 anni per gli emigrati in Grecia e 18,0 anni per coloro che sono emigrati in Italia).

A livello bilaterale, dopo mezzo secolo di socialismo reale in Albania, la cooperazione è ripresa in un momento particolarmente delicato della storia del "Paese delle aquile", quando nel 1997 il Paese, vicino alla dissoluzione a seguito del collasso delle finanziarie piramidali, ha beneficiato dell'intervento multinazionale promosso e guidato dall'Italia (con Francia, Turchia, Grecia, Spagna, Romania, Austria e Danimarca) in occasione dell'operazione di pace nota come Missione Alba. Dopo alcuni mesi, conclusa la missione militare, è stato siglato a settembre un protocollo d'intesa fra i Ministri degli Interni dei due Paesi concernente la consulenza e l'assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle Forze di Polizia albanesi, più volte rinnovato e perfezionato negli anni successivi, prevedendo anche la costituzione di un Ufficio di Collegamento italiano in Albania e la presenza di eventuali Ufficiali di collegamento albanesi in Italia.

Dal 1997 opera nel Paese anche una "delegazione Italiana di esperti", composta da 27 tra ufficiali e sottufficiali italiani, con lo scopo di cooperare con le Forze Armate albanesi per il raggiungimento degli standard richiesti dalla NATO, il cui ingresso è finalmente avvenuto nel 2009. Il miglioramento delle capacità operative albanesi ha consentito il progressivo disimpegno della presenza militare italiana in Albania e il ritiro del 28° Gruppo Navale di stanza a Valona che ha operato nella lotta ai traffici illeciti tra le due sponde dell'Adriatico. È presente in Albania anche un Nucleo di Frontiera Marittima, composto da 32 militari e 3 unità navali, che svolge a Durazzo compiti di assistenza, consulenza e addestramento, anche con il *training on job*, alla locale Polizia di Confine Marittimo, nonché di collaborazione per il controllo dei flussi migratori⁸¹.

Molto importante è stata anche la cooperazione italiana, presente fin dal 1991 attraverso gli aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA) e l'iniziativa umanitaria di numerose organizzazioni non governative, tuttora operanti nel Paese⁸². Nel 2009, per esempio, l'Albania è stato il quarto Paese beneficiario degli ODA italiani per un valore complessivo di 24,6 milioni di euro. Nel 2010, inoltre, il Ministro degli Esteri italiano, con

l'obiettivo di favorire il processo di associazione dell'Albania all'UE, ha firmato un Protocollo di Cooperazione allo Sviluppo triennale, che copre un ampio numero di settori quali l'agricoltura, il settore energetico, la sanità, l'*institutional building* e il sostegno al settore privato (PMI). In particolare, per favorire lo sviluppo economico e il ripristino di condizioni di stabilità nel Paese, è stato anche lanciato un Programma di conversione del debito, il primo di cui l'Albania abbia mai beneficiato con uno Stato estero.

Per quanto riguarda gli aspetti specificamente relativi alla cooperazione in termini di controllo e gestione dei flussi migratori, la collaborazione tra i due Paesi si è attivata fin dalla stagione degli sbarchi dei cittadini albanesi sulle coste pugliesi (1991 e quindi 1997). Al fine di prevenire l'immigrazione irregolare, nel 1997 è stato firmato anche l'accordo di riammissione su cui hanno fatto perno le politiche migratorie bilaterali da lì a venire. A partire dall'effettivo funzionamento dell'accordo, infatti, l'Italia ha avviato una politica premiale, assicurando da quell'anno in poi delle quote di ingresso di nuovi lavoratori riservate ai cittadini albanesi.

Nel corso degli anni nuovi strumenti sono andati a integrare la cooperazione bilaterale in tema di gestione dei flussi migratori, come alcune iniziative di formazione in loco per favorire l'inserimento di cittadini albanesi nelle quote annuali. Queste iniziative, che si pongono sul piano professionale ma preparano anche all'inserimento sociale in Italia, sono regolate da una previsione contenuta nel Testo Unico sull'Immigrazione (art. 23 riguardante i "titoli di prelazione" del T.U. 286/1998). In questo contesto, nel 2009 è stato implementato un corso di formazione professionale per operatori edili per la costruzione di muratura al secco al quale hanno partecipato 20 beneficiari.

La cooperazione⁸³ è stata completata da:

- campagne di sensibilizzazione circa le conseguenze dell'emigrazione non autorizzata attraverso una stretta collaborazione con i media albanesi e l'avvio di una serie di programmi radiofonici e televisivi tesi a rispondere a obiettivi di prevenzione della migrazione irregolare;
- progetti di ritorno volontario assistito e programmi di assistenza per il reinserimento dei migranti di ritorno volontario e forzato;
- attività di indagine familiare, ovvero il cosiddetto "family tracing", e ritorno volontario assistito a favore di minori non accompagnati;
- meccanismi di facilitazione delle pratiche di ricongiungimento familiare, attraverso la collaborazione dell'Oim di Tirana con l'Ambasciata italiana nella raccolta di informazioni oggettive e affidabili.

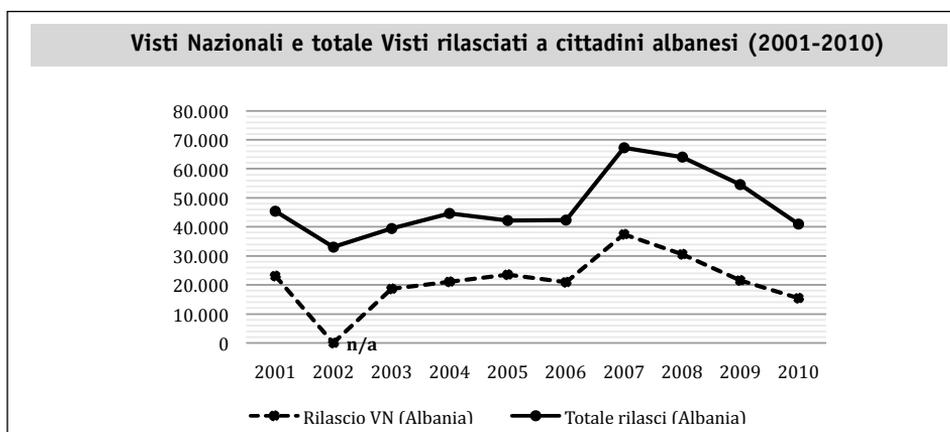
Il 19 luglio 2011 l'Italia ha firmato con l'Albania un accordo in materia di migrazione per motivi di lavoro che rafforza e sviluppa la precedente intesa bilaterale sottoscritta nel 2008, introducendo innovazioni significative volte, da un lato, a dare una risposta al forte impatto economico e sociale dell'emigrazione albanese attraverso meccanismi di *migrazione circolare* e, dall'altro, a indirizzare il fenomeno migratorio con

programmi di formazione linguistica e qualificazione professionale e con meccanismi di selezione della manodopera albanese che desidera emigrare. Un'ulteriore innovazione è rappresentata dall'istituzione, a Tirana, sotto l'egida dell'Ambasciata d'Italia, di un Ufficio locale di coordinamento del Ministero del Lavoro per sostenere le attività di selezione e reclutamento di lavoratori albanesi e gli interventi di cooperazione formativa, promuovendo altresì le reti delle imprese e degli operatori italiani responsabili dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro⁸⁴.

Analisi dei dati statistici

Visti. Nel decennio 2001-2010 i visti nazionali rilasciati dall'Italia a cittadini albanesi sono nettamente diminuiti (da 23.125 a 15.417), mentre la somma totale dei visti da 45.470, dopo una temporanea riduzione al di sotto delle 40 mila unità (2002 e 2003), hanno superato nuovamente le 40 mila unità (2004), le 60 mila (2007 e 2008), per poi scendere a 55 mila nel 2009 e a 41 mila nel 2010.

Nel 2001 i visti nazionali incidevano per il 50,9% sul totale dei visti rilasciati agli albanesi (45.470), mentre i visti concessi agli albanesi incidevano per il 4,8% sui visti complessivamente emessi dalle Rappresentanze diplomatiche italiane in tutto il mondo. Nel 2010 il rapporto dei visti per lunga durata chiesti dagli albanesi, essendo diminuiti, ha inciso solo per il 37,6% sul numero complessivo dei visti riguardanti i cittadini albanesi (40.993); a loro volta i visti riguardanti i cittadini albanesi hanno inciso per il 2,7% sul totale dei visti (1.543.408) rilasciati dall'Italia.



Nel caso dell'Albania si è, quindi, senz'altro attenuato l'impatto dei flussi di insediamento stabile, pur rimanendo questo Paese nel gruppo delle collettività più significative. Sebbene i visti di breve durata si mantengano a un livello vicino a quello rilevato all'inizio degli anni Duemila, però, essendo notevolmente aumentati gli arrivi dai diver-

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

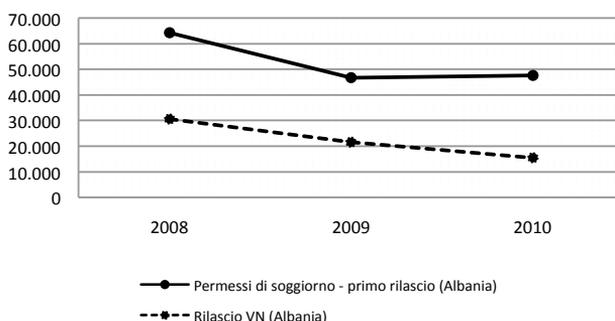
si Paesi del mondo, l'incidenza percentuale degli albanesi risulta di fatto diminuita.

Il primo dato relativo ai dinieghi dei visti si riferisce al 2003, anno in cui essi sono stati 12.851 che, rapportati alla somma dei visti concessi e dei casi risolti negativamente (39.496 + 12.851), evidenziano che il tasso di diniego è stato del 24,5% per l'Albania, mentre a livello mondiale questo tasso è stato del 14,8% (874.874 visti concessi e 152.460 diniegati). Questo confronto attesta una pressione sulle frontiere, non giustificata dai motivi consentiti dalla normativa, che si è collocata due volte sopra la media.

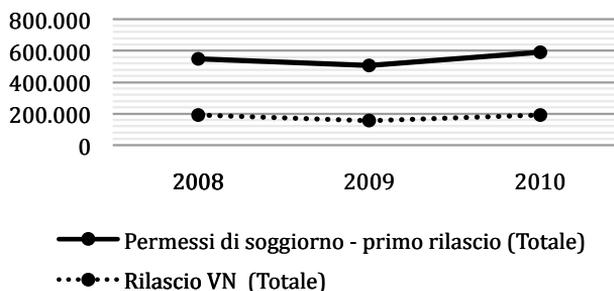
Passando al confronto con i dati del 2010 si constata per i visti rilasciati a cittadini albanesi un tasso di diniego pari al 7,5% (40.993 visti concessi e 3.094 diniegati), mentre a livello mondiale il tasso di diniego è stato del 3,9% (1.543.408 visti rilasciati e 62.401 visti diniegati). Tuttavia, anche per l'Albania si può calcolare il tasso di rigetto, lavorando disgiuntamente sui dati delle tre Rappresentanze diplomatiche operanti nel Paese (Tirana, Scutari e Valona).

Presso l'Ambasciata italiana a Tirana, nel 2010 sono state presentate 27.613 domande di visto (-25,8% rispetto al 2009), ne sono stati emessi 25.214, di cui 8.533

**Visti Nazionali e Permessi di soggiorno (primo rilascio)
a beneficio di cittadini albanesi (2008-2010)**



Visti Nazionali e Permessi di soggiorno (primo rilascio) - Totale (2008-2010)



visti nazionali e 16.663 visti Schengen unitari (ai quali si aggiungono quelli a validità temporale limitata), mentre i dinieghi sono stati 2.399. Pertanto, il tasso di diniego è del 9,5% e i casi di rigetto ricorrono tre volte di più rispetto alla media calcolata a livello mondiale.

Un'analisi analoga può essere condotta sui dati riguardanti il consolato italiano a Scutari (domande presentate 8.281, visti concessi 7.586, di cui visti nazionali 3.557, casi di rigetto 695), dove il tasso di rigetto è leggermente più basso (8,4%), mentre a Valona (domande presentate 10.352, visti concessi 8.193, di cui visti nazionali 3.327, casi di rigetto 2.159) il tasso di rigetto conosce un'incidenza estremamente elevata (20,9%).

I 15.417 visti nazionali complessivamente rilasciati nel 2010 dalle rappresentanze diplomatico-consolari sono così ripartiti per principali motivi:

- lavoro dipendente: 4.882 (vs 6.209 del 2009 e 8.113 del 2008);
- ricongiungimento familiare: 9.047 (vs 11.953 del 2009 e 20.371 del 2008);
- familiari al seguito: 164 (vs 196 del 2009 e 422 del 2008);
- studio presso l'università: 514 (vs 705 del 2009 e 761 del 2008).

L'insieme di questi dati va commisurato con l'impatto della crisi che è stato molto duro per entrambi i Paesi.

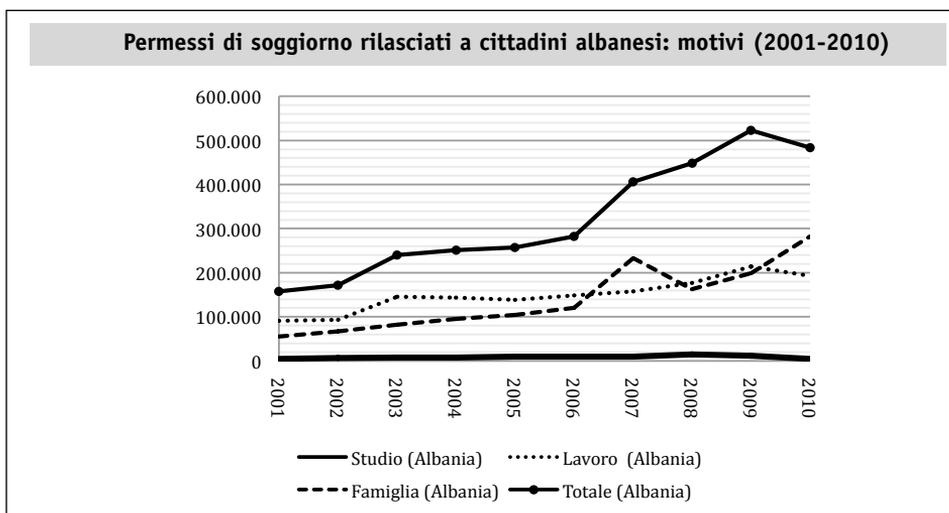
Permessi di soggiorno. I permessi di soggiorno, rilasciati a cittadini albanesi (con età superiore ai 14 anni, essendo gli altri iscritti nei permessi dei loro genitori), sono stati 157.646 nel 2001, di cui il 57,7% per lavoro, il 35,1% per motivi familiari e il 9,2% per altri motivi. Il totale dei permessi in vigore nello stesso anno (1.448.392), evidenzia una ripartizione analoga per le presenze per lavoro (58,1%) e una meno consistente per i motivi familiari (29,1%) e un conseguente aumento delle presenze per altri motivi (12,8%).

Nel 2001, gli albanesi incidono per il 10,8% sul totale dei soggiornanti, inclusi i cittadini comunitari per i quali solo a partire dal 2007 la dichiarazione di residenza ha sostituito il permesso di soggiorno. Nel corso del decennio il loro numero e la relativa incidenza sul totale dei soggiornanti sono andati così modificandosi: 171.567 nel 2002 (incidenza dell'11,4%), 240.421 nel 2003 (10,8%), 251.240 nel 2004 (11,1%), 256.916 nel 2005 (11,2%), 282.650 nel 2006 (11,7%), 466.534 nel 2007 (15,5%), 448.447 nel 2008 (14,8%), 522.851 nel 2009 (14,6%) e 483.705 nel 2010 (13,7%).

Regolarizzazioni. Ha contribuito in maniera significativa all'emersione della presenza albanese la grande regolarizzazione del 2002, che da una parte ha visto un contenuto coinvolgimento di lavoratori albanesi nel settore dell'assistenza alle famiglie e agli anziani, per il quale gli albanesi non hanno mai dimostrato una particolare propensione (11.607 domande su un totale di 343.143, con una incidenza del 3,4%) e dall'altra un più accentuato protagonismo negli altri settori del lavoro dipendente (43.431 domande su un totale di 360.970). Prendendo complessivamente i due rami di emersione, si constata che su 704.113 domande, quelle degli albanesi sono state 55.038, pari al 7,8%.

La quota di partecipazione alla regolarizzazione del 2009 è stata invece del 3,8%, con 11.147 domande su un totale di 294.744 presentate. Questo ridotto coinvolgimento non deve sorprendere perché l'Albania, con appena 3 milioni di abitanti, non è un Paese popoloso e per giunta ha alimentato in maniera consistente i flussi irregolari nel corso di tutti gli anni '90, per poi fare maggiormente perno sull'ingresso attraverso le quote regolari e i ricongiungimenti familiari.

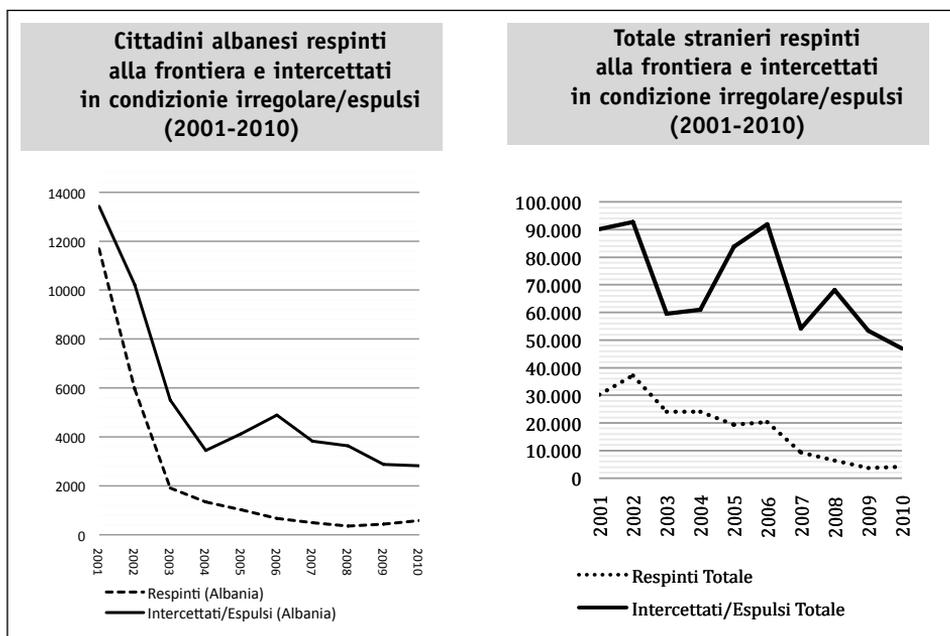
Respingimenti ed espulsioni. Gli albanesi, inizialmente tra i primi destinatari dell'azione di contrasto, hanno conosciuto una evoluzione fortemente positiva che ne ha ridotto la rilevanza numerica.



Sui 30.287 respingimenti effettuati nel 2001, gli albanesi incidevano per il 38,6% (11.693 casi), mentre sui 4.215 respingimenti del 2010 l'incidenza degli albanesi si è ridotta al 13,6% (575 casi). La diminuzione, continuata ininterrottamente nel corso del decennio, ha fatto sì che i respingimenti degli albanesi effettuati nel 2010 siano appena il 4,9% di quelli verificatisi nel 2001; anche per il complesso dei respingimenti si è verificata una diminuzione, ma non in misura così consistente.

Per una riflessione sui motivi, che hanno dato luogo al respingimento, è preferibile analizzare i dati relativi al 2010. Il 60% dei casi si riferisce a segnalazioni di allerta da parte della polizia, ragione simile ma non identica ai pochi casi segnalati (10) come minaccia all'ordine pubblico. Nell'arco di un triennio i respingimenti riconducibili a questo motivo si sono più che triplicati. Il secondo motivo più ricorrente (16,5% dei casi) evidenzia la mancata titolarità di un visto o di un permesso di soggiorno (circa un centinaio di casi nel triennio). Il terzo motivo (finalità e condizioni del soggiorno non giustificate) ha conosciuto un andamento altalenante, attestandosi sui 70 casi.

Il quarto motivo più ricorrente, legato ai respingimenti per mancanza dei mezzi di sussistenza, incide solo per il 4,3% (25 casi).



Gli albanesi intercettati in condizione irregolare, dopo essere stati 13.431 nel 2001, sono risultati 2.820 nel 2010 (-70%), in un contesto generale che ha visto diminuire anche il numero complessivo degli intercettati, che sono stati 90.160 nel 2001 e 46.955 nel 2010 (-47,9%).

Osservazioni conclusive

Alla luce dello scenario fin qui delineato, nonostante i segnali di stabilizzazione analizzati e le crescenti condizioni di inserimento, l'emigrazione albanese conferma le caratteristiche che avevano teorizzato alcuni anni or sono Kosta Barjaba e Russell King: essa risulta innanzitutto ancora recente e intensa; in secondo luogo dinamica e in rapida evoluzione; quindi, largamente guidata da cause economiche; e, infine, caratterizzata da un elevato grado di irregolarità⁸⁵.

Di fronte alla prosecuzione dei flussi, diversi testimoni privilegiati portano all'attenzione gli effetti del *brain drain*. Fatmir Memaj, vicerettore dell'Università pubblica di Tirana, sottolinea come "Concettualmente, il processo della partenza del capitale umano può essere comparato con il processo di fuga dei capitali: nella stessa maniera in cui il capitale si muove in direzione delle realtà produttive ove maggiore è il ritorno atteso sugli investimenti, gli individui altamente qualificati si muovono verso i con-

testi territoriali che offrono maggiori opportunità di realizzazione professionale. Un Paese che sta vivendo un processo di fuga dei cervelli perde così l'investimento fatto nell'istruzione superiore e il capitale sociale proprio dell'individuo⁸⁶. Il sociologo e già funzionario del Ministero del Lavoro albanese Kosta Barjaba punta l'indice sui flussi più recenti, quelli che vedono tanti giovani albanesi andare a studiare all'estero: "Per quanto riguarda il flusso degli studenti da una serie di informazioni e di dati risulta che migliaia di giovani studino nelle università italiane. Il mercato del lavoro albanese beneficerebbe della laurea degli studenti albanesi che studiano in Italia e del loro ritorno qualora questo investimento in capitale umano ritornasse in forma di un investimento per lo sviluppo dell'economia, della cultura dell'Albania nei diversi settori della vita sociale ed economica. Se gli studenti che si laureano in Italia non fanno ritorno nel loro Paese, se non lavorano nei settori per i quali hanno studiato allora possiamo parlare di una perdita"⁸⁷.

Sotto il punto di vista dei Paesi di partenza, le migliori intenzioni dei governanti, tuttavia, non sembrano corroborate dalla disponibilità dei fondi necessari e non sempre i progetti di ritorno e di migrazione circolare si fondano sul concetto di "triple win", cioè l'interesse dei Paesi di origine e di destinazione coincidente con quello delle persone direttamente interessate. Come ha commentato il sociologo albanese Rando Devole: "I nemici delle migrazioni circolari sono però tanti, a cominciare dagli enfatizzatori di vario titolo, che vogliono farle passare come la panacea di tutti i problemi del fenomeno migratorio. Che questo tipo di migrazione sia stato enfatizzato più del dovuto non ci sono dubbi; e si intravede persino qualche segno di mitizzazione, principalmente da quelli che hanno già inflazionato lo slogan retorico "aiutiamoli a casa loro". Un altro nemico è la confusione che esiste nella conoscenza del fenomeno migratorio, il quale non comincia e non si esaurisce con il concetto, seppure importante, della circolarità. Non si può negare che tale concetto, frainteso ovviamente, allevia l'ansia di chi vorrebbe vedere i migranti nei campi e nelle fabbriche, ma non nelle piazze e nelle scuole, insomma di chi vorrebbe braccia da lavoro e non persone"⁸⁸.

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

ITALIA. Andamento dei visti in Albania a confronto con totale sedi consolari (2001-2010)

Albania	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rilascio VN	23.125	ND	18.708	21.142	23.530	20.864	37.415	30.614	21.541	15.417
Totale rilasci	45.470	33.070	39.496	44.635	42.228	42.320	67.214	64.030	54.497	40.993
Dinieghi	ND	ND	12.851	42.276	ND	ND	ND	ND	6.641	3.094
Presentate	ND	ND	52.347	63.414	ND	ND	ND	ND	48.444	35.894
<i>Totale</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>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Rilascio VN	186.167	153.830	178.521	196.825	172.390	161.636	254.854	190.197	155.286	191.168
Totale rilasci	947.085	852.347	874.874	983.499	1.076.680	1.198.167	1.519.816	1.563.567	1.401.706	1.543.408
Dinieghi	ND	ND	152.460	171.059	ND	ND	ND	ND	71.680	62.401
Presentate	ND	ND	1.027.334	1.154.558	ND	ND	ND	ND	1.471.173	1.605.809

Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

ITALIA. Visti disaggregati per tipologia: sede consolare di Tirana (2009-2010)

Tipo Visto	Dom 2010	Dom 2009	Variaz. %Dom	Emessi 2010	Emessi 2009	Naz. 2010	Naz. 2009	VSU 2010	VSU 2009	VTL 2010	VTL 2009	Dinieghi 2010	Dinieghi 2009
Adozione	4	3	33%	4	3	4	3	0	0	0	0	0	0
Affari	3.529	4.952	-29%	3.385	4.366	0	0	3.382	4.366	3	0	144	586
Cure Med.	296	333	-11%	279	316	10	8	267	307	2	1	17	17
Diplomatico	12	24	-50%	12	24	12	24	0	0	0	0	0	0
Familiare al Seguito	11	12	-8%	11	9	11	9	0	0	0	0	0	3
Gara Sportiva	177	111	59%	157	92	0	0	157	92	0	0	20	19
Invito	898	732	23%	851	652	0	0	842	640	9	12	47	80
Lavoro Aut.	17	29	-41%	6	3	3	3	3	0	0	0	11	26
Lavoro Aut. / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lav. Aut./ Spettacolo	14	21	-33%	14	21	0	0	14	21	0	0	0	0
Lavoro Aut. / Sport	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Subordinato	2.576	3.671	-30%	2.550	3.628	2.348	3.315	202	313	0	0	26	43
Lav. Sub. / Marittimi	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub. / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lav. Sub. / Spettacolo	0	2	-100%	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub. / Sport	1	0	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Missione	771	854	-10%	765	850	12	0	753	845	0	5	6	4
Missione /V	1	4	-75%	1	4	1	0	0	4	0	0	0	0
Motivi Religiosi	10	4	150%	10	4	3	4	7	0	0	0	0	0
Reingresso	427	441	-3%	348	303	348	303	0	0	0	0	79	138
Residenza Elettiva	2	0	200%	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Ricong. Familiare	5.616	8.591	-35%	5.358	7.517	5.358	7.517	0	0	0	0	258	1.074
Studio	465	502	-7%	443	462	107	97	334	365	2	0	22	40
Studio - Formazione	5	19	-74%	5	17	5	1	0	16	0	0	0	2
Studio - Tirocinio	8	28	-71%	8	13	0	13	8	0	0	0	0	15
Studio / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Studio / Università	325	467	-30%	309	457	309	457	0	0	0	0	16	10
Transito	151	117	29%	150	105	0	0	149	105	1	0	1	12
Transito Aerorop.	0	1	-100%	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Trasporto	529	627	-16%	506	552	0	0	506	552	0	0	23	75
Turismo	11.768	15.670	-25%	10.040	12.096	0	0	10.039	12.094	1	2	1.728	3.574
Turismo / Ads	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vacanze Lavoro	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	27.613	37.215	-	25.214	31.497	8.533	11.756	16.663	19.721	18	20	2.399	5.718

Sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero degli Affari Esteri

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

ITALIA. Visti disaggregati per tipologia: sede consolare di Scutari (2009-2010)

Tipo Visto	Dom. 2010	Dom. 2009	Var.% Dom.	Emessi 2010	Emessi 2009	V.N. 2010	V.N. 2009	VSU 2010	VSU 2009	VTL 2010	VTL 2009	Dinioghi 2010	Dinioghi 2009
Adozione	0	1	-100%	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Affari	227	342	-34%	212	316	0	0	212	316	0	0	15	26
Cure Mediche	165	167	-1%	162	167	0	0	162	167	0	0	3	0
Diplomatico	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Familiare al Seguito	143	198	-28%	95	129	95	129	0	0	0	0	48	69
Gara Sportiva	7	7	0%	4	7	0	0	4	7	0	0	3	0
Invito	626	521	20%	602	502	0	0	597	500	5	2	24	19
Lavoro Autonomo	3	1	200%	1	1	1	1	0	0	0	0	2	0
Lavoro Aut. / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lav. Aut./ Spettacolo	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Aut. / Sport	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lav. Subordinato	1.807	2.259	-20%	1.795	2.228	1.680	2.038	115	190	0	0	12	31
Lav. Sub. / Marittimi	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub. / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lav. Sub./ Spettacolo	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub. / Sport	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Missione	138	162	-15%	136	157	0	0	136	157	0	0	2	5
Missione /V	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Motivi Religiosi	76	96	-21%	76	96	24	34	51	62	1	0	0	0
Reingresso	153	102	50%	106	90	106	90	0	0	0	0	47	12
Residenza Elettiva	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ricong. Familiare	1.638	2.519	-35%	1.555	2.302	1.555	2.302	0	0	0	0	83	217
Studio	14	15	-7%	10	13	8	8	2	5	0	0	4	2
Studio - Formazione	0	3	-100%	0	2	0	2	0	0	0	0	0	1
Studio - Tirocinio	1	4	-75%	0	3	0	3	0	0	0	0	1	1
Studio - Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Studio - Università	89	134	-34%	88	133	88	131	0	2	0	0	1	1
Transito	8	21	-62%	8	20	0	0	8	20	0	0	0	1
Transito Aeroroport.	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasporto	58	55	5%	51	55	0	0	51	55	0	0	7	0
Turismo	3.128	4.622	-32%	2.685	4.084	0	0	2.685	4.082	0	2	443	538
Turismo - Ads	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vacanze Lavoro	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	8.281	11.229	-	7.586	10.306	3.557	4.739	4.023	5.563	6	4	695	923

Sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero degli Affari Esteri

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

ITALIA. Visti disaggregati per tipologia: sede consolare di Valona (2009-2010)

Tipo Visto	Dom. 2010	Dom. 2009	Var.% Dom.	Emessi 2010	Emessi 2009	V.N. 2010	V.N. 2009	VSU 2010	VSU 2009	VTL 2010	VTL 2009	Dinioghi 2010	Dinioghi 2009
Adozione	-	1	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Affari	812	1.066	-24	678	779	-	-	678	779	-	-	134	287
Cure Mediche	78	115	-32	61	91	-	-	61	91	-	-	17	24
Diplomatico	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Familiare al Seguito	74	6	1133	58	4	58	4	-	-	-	-	16	2
Gara Sportiva	38	-	3800	38	-	-	-	38	-	-	-	-	-
Invito	392	293	34	291	211	-	-	289	207	2	4	101	82
Lavoro Autonomo	-	3	-100	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
Lavoro Aut. / Ricerca	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lavoro Aut. / Spettacolo	1	-	100	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Lavoro Aut. / Sport	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lavoro Subordinato	971	1.542	-37	963	1.520	852	1.409	111	111	-	-	8	22
Lav. Sub. / Marittimi	-	1	-100	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Lavoro Sub. / Ricerca	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lav. Sub. / Spettacolo	3	1	200	2	1	2	1	-	-	-	-	1	-
Lavoro Sub. / Sport	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Missione	40	75	-47	38	69	4	2	34	66	-	1	2	6
Missione /V	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Motivi Religiosi	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reingresso	181	147	23	144	91	144	91	-	-	-	-	37	56
Residenza Elettiva	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricong. Familiare	2.281	3.818	-40	2.134	3.273	2.134	3.273	-	-	-	-	147	545
Studio	54	52	4	35	33	11	18	24	15	-	-	19	19
Studio - Formazione	7	7	0	2	4	2	4	-	-	-	-	5	3
Studio - Tirocinio	4	3	33	3	2	2	2	1	-	-	-	1	1
Studio - Ricerca	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Studio - Università	124	241	-49	117	240	117	240	-	-	-	-	7	1
Transito	10	12	-17	7	10	-	-	7	10	-	-	3	2
Transito Aerorport.	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasporto	173	217	-20	136	189	-	-	136	189	-	-	37	28
Turismo	5.109	8.935	-43	3.485	5.981	-	-	3.485	5.980	-	1	1.624	2.954
Turismo - Ads	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vacanze Lavoro	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	10.352	16.534	-	8.193	12.500	3.327	5.046	4.864	7.448	2	6	2.159	4.034

Sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero degli Affari Esteri

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

ITALIA. Visti nazionali per tipologia rilasciati presso rappresentanze dipl.-cons. in Albania (2008-2010)

	2008	2009	2010
Adozione	9	4	4
Affari	-	-	-
Cure Mediche	12	8	10
Diplomatico	11	24	12
Familiare al Seguito	422	196	164
Gara Sportiva	-	-	-
Invito	-	-	-
Lavoro Autonomo	9	4	4
Lavoro Aut. / Ricerca	-	-	-
Lavoro Aut./ Spettacolo	15	1	1
Lavoro Aut. / Sport	-	-	-
Lavoro Subordinato	8.109	6.205	4.880
Lav. Sub. / Marittimi	2	-	-
Lavoro Sub. / Ricerca	-	-	-
Lav. Sub./ Spettacolo	2	4	2
Lavoro Sub. / Sport	-	-	-
Missione	9	4	16
Missione /V	-	-	1
Motivi Religiosi	24	38	27
Reingresso	588	537	598
Residenza Elettiva	2	-	2
Ricong. Familiare	20.371	11.953	9.047
Studio	212	116	126
Studio - Formazione	8	5	7
Studio - Tirocinio	10	18	2
Studio - Ricerca	-	-	-
Studio - Università	761	705	514
Transito	-	-	-
Transito Aeroport.	-	-	-
Trasporto	-	-	-
Turismo	-	-	-
Turismo - Ads	-	-	-
Vacanze Lavoro	-	-	-
Totale	30.576	19.822	15.417

NB: sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero degli Affari Esteri

ITALIA. Permessi di soggiorno: primo rilascio a beneficio di cittadini albanesi (2008-2010)

	2008	2009	2010
Albania	64.297	46.674	47.602
Totale	550.226	506.833	589.988

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati EUROSTAT

ITALIA. Permessi di soggiorno a beneficio di cittadini albanesi (serie storica 1991-2010)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Albania	24.886	22.474	23.732	25.245	30.183	66.608	72.551	87.595	133.018	146.321
Totale	648.935	589.457	649.102	677.791	729.159	986.020	1.022.896	1.090.820	1.340.655	1.379.749
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Albania	157.646	171.567	240.421	251.240	256.916	282.650	406.534	448.447	522.851	483.705
Totale	1.448.392	1.503.286	2.227.567	2.245.548	2.286.024	2.414.972	2.621.580	3.035.573	3.587.653	3.525.586

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati ISTAT (1991-2007) ed EUROSTAT (2008-2010)

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

ITALIA. Permessi di soggiorno a beneficio di cittadini albanesi per motivi di rilascio (serie storica 2001-2010)

	2001				2002			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Albania	4.637	90.998	55.285	157.646	6.431	92.820	66.954	171.567
Totale	33.215	840.966	421.761	1.448.392	38.012	829.761	477.959	1.503.286
	2003				2004			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Albania	7.567	145.638	82.257	240.421	7.833	143.591	95.659	251.240
Totale	37.367	1.479.381	545.300	2.227.567	40.355	1.412.694	624.404	2.245.548
	2005				2006			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Albania	9.300	138.928	104.617	256.916	9.415	148.076	120.234	282.650
Totale	48.718	1.419.285	682.365	2.286.024	51.625	1.463.058	763.744	2.414.972
	2007				2008			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Albania	9.638	158.029	233.425	406.534	15.005	176.880	163.139	448.447
Totale	45.458	1.239.263	1.238.678	2.621.580	87.260	1.408.044	873.627	3.035.573
	2009				2010			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Albania	12.044	214.071	199.177	522.851	5.293	193.069	282.767	483.705
Totale	81.386	1.825.755	1.017.102	3.587.653	39.803	1.783.561	1.594.841	3.525.586

FONTI: EMN Italy. Elaborazioni su dati ISTAT (2001-2007); EUROSTAT (2008-2010)

ITALIA. Domande di regolarizzazione presentate a beneficio di cittadini albanesi (2002)

	colf/badanti	lavoratori subordinati	Totale	%
Albania	11.607	43.431	55.038	7,8
Totale	343.143	360.970	704.113	100,0%

FONTI: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

ITALIA. Domande di regolarizzazione presentate a beneficio di cittadini albanesi (2002)

	colf/badanti	lavoratori subordinati	Totale	%
Albania	11.607	43.431	55.038	7,8%
Totale	343.143	360.970	704.113	100,0%

FONTI: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

ITALIA. Cittadini albanesi respinti alla frontiera (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Albania	11.693	5.954	1.915	1.339	1.019	675	499	355	435	575
Totale	30.287	37.183	24.003	24.003	19.336	20.267	9.394	6.405	3.700	4.215

FONTI: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

ITALIA. Cittadini albanesi respinti alla frontiera: motivi (2008-2010)

	2008	2009	2010
Totale	355	435	575
Documenti di viaggio non validi	45	20	10
Documenti di viaggio falsi	20	20	15
Visto o permesso di soggiorno non valido	115	95	95
Visto o permesso di soggiorno falso	20	15	5
Scopo e condizioni del soggiorno non giustificati	30	180	70
Persona che ha già soggiornato per tre mesi nell'arco degli ultimi sei mesi	0	0	0
Mezzi di sussistenza non adeguati	5	5	25
È stato rilasciato un alert	110	90	345
Persona considerata una minaccia per la società	0	5	10

FONTI: EMN Italy. Elaborazioni su dati Eurostat

ITALIA. Cittadini albanesi intercettati in condizione irregolare / espulsi (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Albania	13.431	10.233	5.508	3.447	4.130	4.889	3.832	3.635	2.875	2.820
Totale	90.160	92.823	59.535	61.024	83.809	92.029	54.140	68.175	53.440	46.955

FONTI: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

4.2. Il caso della Repubblica di Moldavia: collegare migrazione e sviluppo

Motivi della scelta del caso studio

La Moldavia, oggi, è purtroppo il Paese più povero del continente europeo, pesantemente colpito dalla recessione economica (-7% la caduta del Pil nel 2009) e fortemente dipendente dal gas russo, con un bacino agricolo importante e una pressione emigratoria molto significativa. Prodotti di punta dell'agricoltura sono ortaggi, frutta, uva, grano, barbabietole da zucchero, semi di girasole, tabacco, ma l'uso intensivo dei prodotti agricoli, inclusi i pesticidi vietati come il DDT, ha contaminato il suolo e le falde sotterranee, mentre una estesa erosione del suolo è stata provocata dagli anacronistici metodi di allevamento.

Nel 2010 l'economia ha conosciuto una significativa ripresa (6,5%), ma la corruzione e le lotte di potere hanno impedito l'attuazione di qualsiasi riforma economica. Il reddito annuo pro capite nel 2010 è stato pari ad appena 2.500 dollari a parità di potere d'acquisto (livello che colloca la Moldavia al 173° posto nel mondo), mentre secondo le stime delle Nazioni Unite, a vent'anni dalla transizione all'economia di mercato, un quarto della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà (26%).

Si stima che siano più di un milione i moldavi emigrati, cioè circa un quarto della popolazione lavora all'estero. Destinazione principale dei flussi migratori è la Federazione Russa (Mosca è l'area metropolitana che totalizza il maggior numero di presenze moldave, circa 150mila), ma cresce l'importanza dell'Europa comunitaria e, in primo luogo, dell'Italia, dove la presenza di cittadini moldavi ha raggiunto 141 mila soggiornanti alla fine del 2010 e sembra destinata ad aumentare ulteriormente in maniera significativa per effetto dei nuovi flussi e della conclusione del processo di regolarizzazione delle cosiddette badanti avviato nella seconda metà del 2009 (sono state presentate 25.600 domande a favore di cittadini moldavi).

Nell'archivio dei soggiornanti del Ministero dell'Interno la prima registrazione distinta rispetto alla Confederazione degli Stati Indipendenti risale al 1997 e riferisce 15 soggiornanti moldavi, diventati 268 nel 1998, 1.908 nel 1999 e 3.314 nel 2000. Nel 2001 sono stati 4.356 i titolari di permesso di soggiorno su 395.548 immigrati originari dell'Europa Centro Orientale.

Negli anni '90 molti moldavi hanno mostrato propensione a chiedere la cittadinanza romena per poter circolare più liberamente nell'Unione Europea, possibilità concessa ai romeni nell'ambito degli accordi previsti in vista dell'adesione del loro Paese all'UE: secondo stime, si è trattato di 300 mila persone prima del 2001, diventate più numerose successivamente. Si tratta di una pratica agevolata, perché la concessione della cittadinanza è legata al fatto di poter dimostrare la residenza in Romania dei propri avi prima del 1918, anno in cui la Moldavia divenne parte della Romania.

Nel 2002, anno della "grande regolarizzazione" disposta a seguito della legge 189/2002, le domande presentate per l'emersione di cittadini moldavi sono 31.217 su

un totale di oltre 700 mila e per oltre i due terzi riguardano l'inserimento nel settore domestico. La Moldavia si pone all'ottavo posto per numero di regolarizzati, graduatoria nella quale si distinguono anche altri Paesi dell'Est Europeo (Romania, Ucraina, Albania e Polonia).

Il forte ritmo d'aumento continua negli anni successivi e i moldavi si collocano tra le prime 20 collettività, distinguendosi per la prevalenza delle donne (quasi 7 su 10 soggiornanti). Le quote fissate per l'ingresso dei moldavi sono di 5.000 persone nel 2006 e di 6.500 nel 2007 (e anche nell'anno successivo), a fronte di oltre 38.000 domande presentate, che evidenziano esigenze superiori ai posti messi a disposizione e così, nella regolarizzazione del 2009, sono 26.000 circa le donne moldave che vengono fatte emergere, già in precedenza inserite irregolarmente nelle famiglie. È difficile stimare il numero degli irregolari ma secondo l'ambasciata della Repubblica di Moldavia nel 2007 la presenza complessiva, regolare e irregolare, poteva essere stimata pari a 200 mila persone. Attualmente, bisogna tenere conto che un consistente numero di moldavi è emerso a seguito della regolarizzazione del 2009 e che, a seguito della crisi, una parte di essi ha lasciato l'Italia dopo la perdita del posto di lavoro.

Dalla forte pressione migratoria, anche di natura irregolare, esercitata nel corso degli anni '2000 trae dunque giustificazione la scelta della Repubblica di Moldavia come caso studio, sia per quanto riguarda la promozione dell'immigrazione gestita sia per quanto riguarda la riduzione di quella irregolare. In secondo luogo, alla luce del piano di azione dell'UE per la liberalizzazione dei visti al di sotto dei 3 mesi per i cittadini della Repubblica di Moldavia e rappresentando l'Italia il primo Paese dell'UE per numero di soggiornanti moldavi, il presente caso studio attraverso l'analisi delle statistiche e della letteratura disponibile⁸⁹ può offrire un interesse ulteriormente accresciuto.

L'inserimento dei moldavi in Italia

Se si prende in esame l'archivio dei residenti gestito dall'Istat, si constata che nel periodo 2002-2010 l'intera popolazione immigrata è aumentata di quasi tre volte, mentre la collettività moldava è aumentata di 19 volte, arrivando a incidere per quasi il 3% sulla presenza totale. A fine 2010 i moldavi sono 130.948 su 4.570.317 cittadini stranieri residenti, mentre erano 6.974 su 1.549.373 nel 2002. Ciò nonostante, la collettività moldava nel passato è stata per così dire schiacciata dalle due collettività principali dell'Europa dell'Est, quella romena e ucraina, che hanno monopolizzato l'attenzione; fortunatamente, però, i moldavi non sono stati assoggettati a una sorta di processo di criminalizzazione, come è avvenuto per i romeni, e neppure sono stati considerati una ruota di scorta dell'assistenza familiare, come è avvenuto per quella ucraina, pur lavorando anche le moldave in prevalenza nel settore familiare.

La componente femminile, facilitata a livello occupazionale dal fabbisogno che presenta il settore dell'assistenza alle famiglie, è predominante (oltre i due terzi del totale) ma quella maschile è in progressivo aumento, per cui, quanto alla composizione di

genere, la collettività moldava non risulta così sbilanciata come quella ucraina. Il numero dei nuovi nati e quello dei ricongiunti si aggira attorno alle mille unità.

La distribuzione dei moldavi sul territorio non è uniforme, perché essi si concentrano maggiormente nelle regioni del Nord Est (oltre la metà del totale), specialmente nel Veneto (dove la prima provincia è quella di Padova) e nell'Emilia Romagna. Il Nord Ovest e il Centro si ripartiscono, in maniera quasi paritaria, le altre presenze, che riguardano il Meridione solo in modo residuale. È la provincia di Roma, tuttavia, a contare il maggior numero di residenti moldavi.

Sono oltre 500 l'anno i moldavi che acquisiscono la cittadinanza italiana: nel 2009 532 a seguito di matrimonio e 16 per requisito di residenza. L'anzianità di soggiorno relativamente bassa di questi immigrati, a fronte del consistente requisito richiesto (10 anni di residenza previa), e la complessità delle procedure servono da freno sulle acquisizioni di cittadinanza basate sulla residenza, a differenza della cittadinanza acquisita tramite i matrimoni, nei quali le donne moldave sono spesso protagoniste (incidono per quasi il 5% sui matrimoni misti).

Nell'anno scolastico 2009-2010 gli iscritti a scuola con cittadinanza moldava sono stati 18.305 su 673.592: la relativa incidenza (2,7%), quasi pari a quella della collettività moldava sull'intera presenza straniera, attesta la tendenza all'insediamento stabile; invece, nell'anno scolastico 1999/2000 erano appena 110 gli alunni moldavi in Italia (0,1% di tutti gli alunni stranieri del Paese). Tra gli studenti, a differenza di quanto avviene tra gli adulti, la componente femminile prevale di poco su quella maschile. Sono invece poche centinaia i moldavi iscritti alle università italiane.

Per quanto riguarda la devianza sociale i dati accreditano una collettività tranquilla. L'andamento delle denunce penali intervenute nel periodo 2005-2008 è caratterizzato da una sorprendente diminuzione del 15,2% (da 8.022 a 6.108 denunce), nonostante nello stesso periodo sia raddoppiato il numero dei moldavi.

Per il 2010 l'Inail ha registrato come occupati (con almeno una settimana di lavoro nel corso dell'anno) 69.470 moldavi, per il 65,7% donne, in prevalenza inseriti nei servizi (soprattutto della cura alle persone), mentre nell'industria il settore di maggiore sbocco è l'edilizia. Secondo i dati raccolti dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), le retribuzioni medie dei lavoratori moldavi sono inferiori di circa un quarto rispetto a quelle corrisposte alla generalità dei lavoratori immigrati, perché essi sono fortemente concentrati nel servizio alle famiglie e non tutti hanno un lavoro a tempo pieno o, comunque, non vengono dichiarate tutte le ore lavorate.

I titolari di impresa moldavi, a fine 2010, sono 2.550 su 228.540 imprenditori stranieri e la ridotta incidenza dell'1,1% attesta le notevoli possibilità di sviluppo che si presentano. Il settore prevalente è quello edile e ciò conferma che si tratta quasi esclusivamente di un protagonismo degli uomini, per i quali l'edilizia rappresenta un importante sbocco anche come lavoratori dipendenti.

Le rimesse, inviate tramite i canali ufficiali dall'Italia in Moldavia, nel 2010 sono ammontate a 46.699.000 euro. Questa voce finanziaria è molto importante per la Moldavia, che è il primo Paese al mondo per incidenza delle rimesse sul Pil, stimata pari a quasi un terzo di esso.

Accordi in materia migratoria e relazioni bilaterali

Pur non avendo presentato alcuna richiesta formale di adesione, nell'ambito della "politica di buon vicinato" (la "European Neighbourhood Policy"), l'Unione Europea guarda alla Repubblica di Moldavia come a un obiettivo prioritario da raggiungere per mezzo degli aiuti allo sviluppo, la mutua cooperazione e gli investimenti degli imprenditori.

Dal 1998 è operativo l'accordo di partenariato e cooperazione con l'UE, che incoraggia la Moldavia a portare avanti in anticipo riforme economiche e politiche in grado di metterla al passo con i Paesi membri. Questo processo di cooperazione reciproca è destinato a essere ulteriormente rafforzato non appena sarà firmato l'accordo di associazione, che è attualmente in fase di negoziazione. Inoltre, nel 2008 è entrato in vigore l'accordo di riammissione e per la facilitazione dei visti, cui ha fatto immediatamente seguito una più ampia "mobility partnership", cioè l'attivazione di una serie di progetti ad hoc per favorire non solo l'emigrazione regolare ma, soprattutto, il nesso tra connazionali all'estero e prospettive di sviluppo per quelli rimasti in patria. Come riferito, a metà del 2010, inoltre, hanno preso avvio i negoziati per valutare le condizioni per l'abolizione del visto al di sotto dei 3 mesi nel medio-lungo termine.

Oltre alla "mobility partnership", le Nazioni Unite hanno sostenuto il governo moldavo nel varo di una Strategia Nazionale di Sviluppo (9 novembre 2011), di cui il governo dei flussi migratori sia parte integrante. Tra le iniziative promosse, si possono ricordare:

- incentivi al ritorno della forza lavoro emigrata all'estero, anche attraverso l'attuazione di iniziative ad hoc come le "borse" dei posti di lavoro disponibili in patria direttamente nelle metropoli di emigrazione (Parigi, Roma, ecc.);
 - promozione del ritorno temporaneo dei cosiddetti rappresentanti della "diaspora scientifica" o quello definitivo dei giovani laureatisi all'estero;
 - valorizzazione economica delle rimesse degli emigranti attraverso un apposito meccanismo 1+1 secondo cui, per ogni leu moldavo investito dai migranti a sostegno di progetti di piccola e media impresa, lo Stato si impegna a fare altrettanto raddoppiando, così, l'investimento;
 - finanziamento di micro-progetti promossi dalle associazioni della diaspora per rafforzare il ruolo di collegamento (per esempio, attraverso la messa in linea di trasmissioni televisive, l'organizzazione di festival culturali a Londra, l'avvio di un centro per migranti a Parigi, la pubblicazione di una guida ai servizi e ai luoghi di incontro a Roma, ecc.);
 - nonché la lotta alla tratta degli esseri umani, in particolare attraverso l'avvio di campagne di sensibilizzazione e il rimpatrio/reinserimento delle vittime.
-

Lo spirito che innerva queste e altre iniziative è quello di rendere consapevoli i policy-maker dell'importanza di perseguire un approccio integrato tra gestione dei flussi emigratori e politiche per lo sviluppo, anche attraverso la collaborazione e lo scambio di buone prassi con la controparte rappresentata dai Paesi dell'UE.

A livello bilaterale, nel luglio 2011 è stato rinnovato l'accordo bilaterale tra il governo italiano e quello della Repubblica di Moldova sottoscritto a Roma nel novembre 2003 riguardante l'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini moldavi. L'accordo, alla luce dei principi che avevano ispirato un precedente accordo tra i due Stati in tema di "riammissione delle persone in situazione irregolare" (siglato a Roma il 3 luglio 2002), prevede la collaborazione tra le parti contraenti nel campo della regolamentazione del flusso dei lavoratori, con lo scopo di promuovere l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro. Per parte sua, al fine di promuovere tale incontro, l'Italia, attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si è impegnata ad incoraggiare gli opportuni contatti tra le agenzie datoriali italiane e le agenzie di collocamento moldave. L'articolo 5, peraltro, prevede una valutazione preferenziale da parte dell'Italia riguardo all'ingresso di lavoratori moldavi, compatibilmente con le norme vigenti e con il "Documento programmatico triennale" riguardante le politiche dell'immigrazione, oltre che sulla base dell'effettiva domanda di lavoro.

Il nuovo accordo, pur nella continuità, ha introdotto importanti innovazioni rispetto al precedente con l'obiettivo, innanzitutto, di ridurre l'impatto negativo per lo sviluppo futuro della Repubblica di Moldavia determinato dalla fuoriuscita di manodopera attraverso la promozione di meccanismi di "migrazione circolare" e l'istituzione di programmi di formazione linguistica e professionale in loco che tengano conto dei bisogni del mercato del lavoro italiano, istituendo anche un Ufficio locale di coordinamento.

Oltre a quanto riguarda gli accordi bilaterali in materia di migrazione per lavoro, il governo italiano ha provveduto a co-finanziare il progetto dell'Oim "Beyond poverty alleviation: developing a legal, regulatory and institutional framework for leveraging migrant remittances for entrepreneurial growth in Moldova" (2007-2009) e, attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si è attivato per affrontare il problema dei minori che versano in uno stato di difficoltà per la mancanza di uno o due genitori emigrati all'estero attraverso l'avvio di un progetto dedicato (2011-2013) che prevede la creazione di un comitato tecnico inter-istituzionale italo-moldavo, il supporto a centri socio-educativi moldavi e ai loro operatori, il miglioramento dei servizi di orientamento e formazione al lavoro, il lancio di una campagna di sensibilizzazione sugli aspetti negativi della migrazione sui legami familiari in 4 regioni italiane nonché l'assistenza individuale ad almeno cento minori e famiglie.

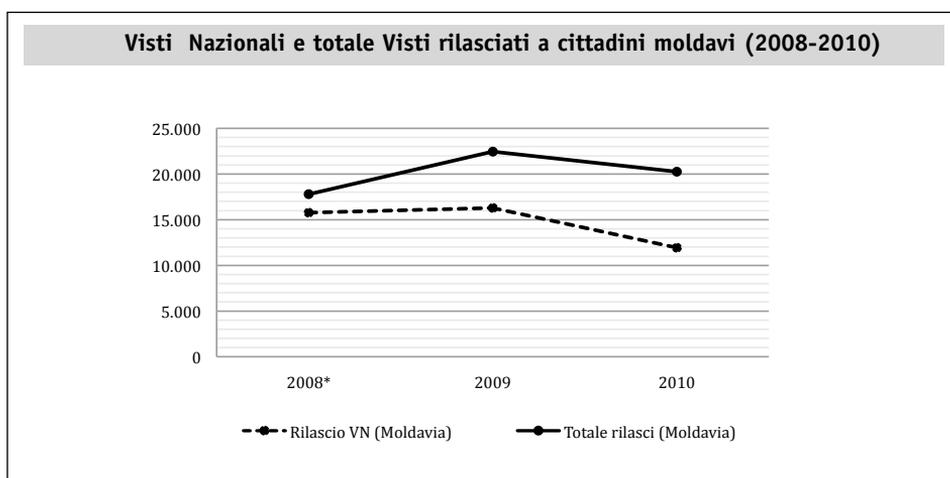
Inoltre fattore di sviluppo per la Moldavia sono anche gli investimenti diretti esteri e la presenza di imprenditori stranieri. La bilancia commerciale nel 2009 ha mostrato un legame molto significativo: il 14,1% delle esportazioni hanno raggiunto l'Italia, da cui è provenute il 5,7% delle importazioni. Sono presenti a Chisinau anche gli

imprenditori italiani, rappresentati dalla Camera di Commercio Italo-Moldava e dall'Associazione Imprenditori Italiani in Moldavia, che operano specialmente nei settori tessile e dei servizi. L'*humus*, di per sé positivo, viene reso ancora più fertile dai finanziamenti che cominciano ad arrivare da parte dell'UE (per esempio entro la fine del 2017 è prevista la ricostruzione con i fondi UE di 3.500 chilometri di rete stradale). Per gli imprenditori italiani la Repubblica di Moldavia sembra rappresentare una duplice opportunità: da una parte, per mettere a frutto le competenze locali rimaste inespresse a causa del ritardato sviluppo del sistema produttivo e, dall'altra, per valorizzare le proprie competenze nello sviluppo di tecnologie industriali adatte ad accompagnare la crescita di sistemi produttivi in evoluzione.

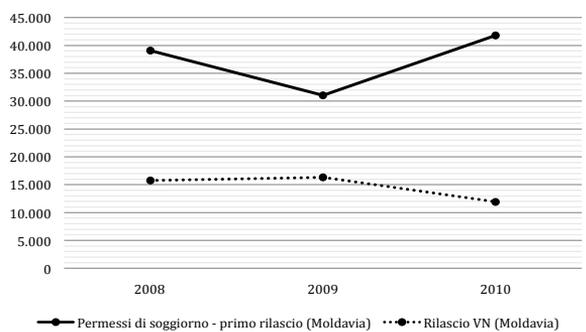
Analisi dei dati statistici

Visti. Fino al 2008 non sono disponibili dati disaggregati sui visti rilasciati a cittadini moldavi per l'ingresso in Italia; infatti, l'Ambasciata italiana a Chisinau ha iniziato ad essere operativa nel 2009, mentre in precedenza i moldavi si recavano per sbrigare questa pratica presso l'Ambasciata italiana a Bucarest e i loro visti venivano conteggiati unitamente a quelli rilasciati ai romeni. Parimenti, i moldavi sono stati obbligati a recarsi in Ucraina per chiedere un visto per la Grecia o per Cipro e questo ha, comprensibilmente, aumentato le possibilità di intervento dei trafficanti. Tuttavia, per il 2008, anno successivo all'ingresso della Romania nell'UE, da parte del Ministero italiano degli Affari Esteri si è appreso che i visti rilasciati a cittadini moldavi sono stati 17.791, di cui 15.760 come visti nazionali.

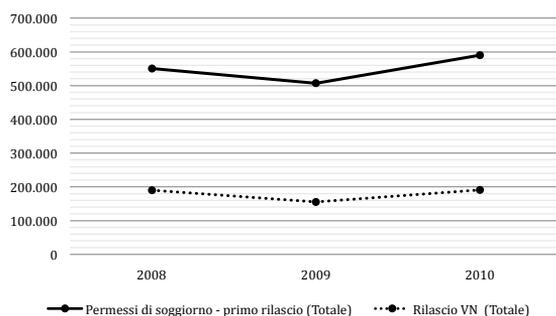
Per i due anni successivi sono disponibili dati disaggregati sui visti nazionali emessi: nel 2009, 16.294 visti nazionali su un totale di 22.472 visti complessivi, con 255 dinieghi; nel 2010, 11.935 visti nazionali su 20.275 visti complessivi, con 1.514 dinieghi.



Visti Nazionali e Permessi di soggiorno (primo rilascio) a beneficio di cittadini moldavi (2008-2010)



Visti Nazionali e Permessi di soggiorno (primo rilascio) - Totale (2008-2010)



Prendendo in esame le motivazioni sottostanti ai visti nazionali si riscontra che nel 2010:

- le domande di visto per lavoro dipendente sono state 4.797 (con 4.236 visti rilasciati, 534 Visti Unitari Schengen e 26 dinieghi). Nel 2009 le domande presentate erano state molto più numerose (7.656);
- le domande di visto per ricongiungimento familiare sono state 7.208, di cui 79 respinte (nel 2009 rispettivamente 8.852 e 126) e quelle per familiari al seguito 94, di cui 3 respinte (nel 2009, rispettivamente 103 e 4);
- le domande per lavoro autonomo 12, di cui 5 respinte (nel 2009, 59, tutte accettate).

Per le altre tipologie di visto si riscontrano le seguenti richieste (tra parentesi: i dati relativi al 2009):

- adozione 30 (15);

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

- cure mediche 24 con 1 diniego (34);
- studio 58, a cui hanno fatto seguito 24 V.S.U., 28 V.N. e 6 dinieghi (81, di cui V.S.U. 59 e 22 V.N.);
- studio/tirocinio 3 e 1 diniego (43 e 7 dinieghi);
- studio/università 76 (102 e 2 dinieghi).

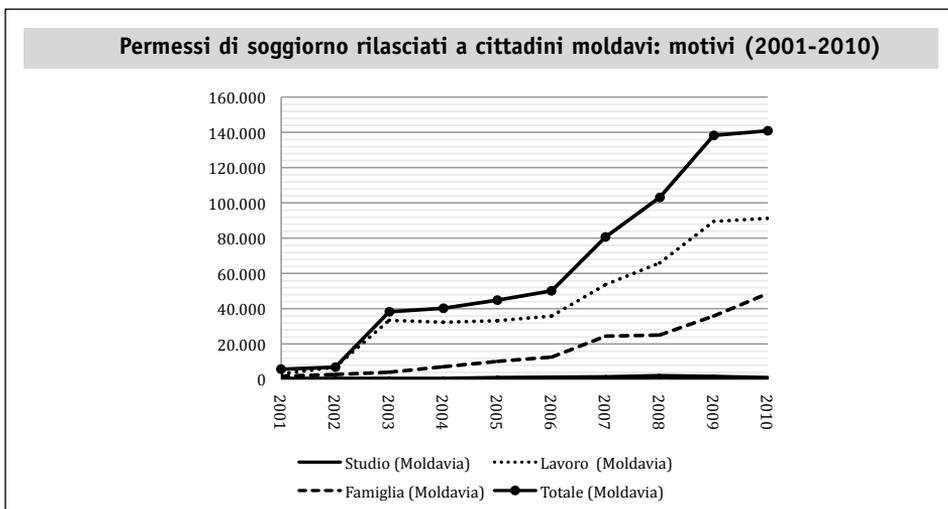
Riepilogando, tra il 2009 e il 2010, le domande di visto presentate per l'ingresso in Italia sono diminuite del 4,1% (da 22.727 a 21.789) e i visti nazionali emessi sono diminuiti del 26,8% (da 16.294 a 11.935), mentre sono aumentati di quasi 6 volte i dinieghi riguardanti sia i visti nazionali che quelli Schengen (da 255 a 1.514). Per rendersi conto del vistoso calo delle domande di visti nazionali, bisogna ricordare che nel 2009 è stata varata una regolarizzazione nel settore dell'assistenza alle famiglie e agli anziani, alla quale i lavoratori moldavi hanno partecipato in misura elevata, facendo così diminuire la richiesta di visti per lavoro.

Regolarizzazioni La partecipazione dei moldavi alla regolarizzazione del 2009 è stata dunque notevole, essendo stati protagonisti in quasi 1 caso ogni 10 (25.588 domande su 294.744, pari all'8,7%).

Tuttavia, in occasione della regolarizzazione del 2002 le domande presentate per l'emersione di cittadini moldavi sono state più numerose (31.217), mentre la loro incidenza sul totale delle domande (704.113) è stata più ridotta (4,4%).

Da notare, infine, che anche nel 2002 il settore di prevalente inserimento dei moldavi ha riguardato l'assistenza alle famiglie e agli anziani (23.015 domande su 31.217).

Permessi di soggiorno. I permessi di soggiorno rilasciati a cittadini moldavi, da 5.715 nel 2001, sono aumentati a 140.954 nel 2010, con una incidenza del 4,0% sul totale dei permessi rilasciati a cittadini non comunitari, mentre nel 2001 l'incidenza sui soggiornanti (tra i quali allora venivano inclusi anche i comunitari) era dello 0,4%.



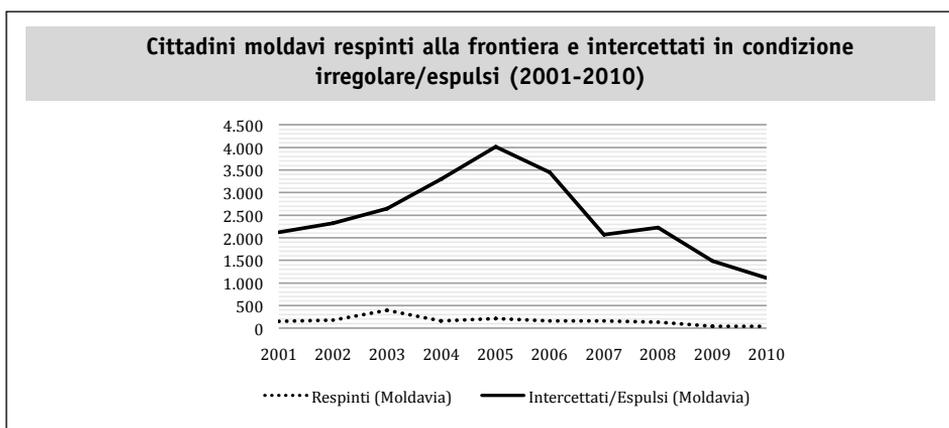
L'inserimento del numero dei moldavi è avvenuto così nel corso del decennio: 5.715 nel 2011, 6.861 nel 2002, 38.269 nel 2003, 40.232 nel 2004, 45.006 nel 2005, 50.308 nel 2006, 80.681 nel 2007, 103.232 nel 2008, 138.274 nel 2009 e 140.954 nel 2010.

La tipologia dei motivi del soggiorno ha conosciuto nel corso del decennio, un aumento della presenza per lavoro (54,5% nel 2001, 64,7% nel 2009 e 64,8% nel 2010) e una diminuzione della presenza per motivi familiari (31,8% nel 2001, 26,0% nel 2009, salita al 34,5% nel 2010). La diminuzione dei soggiornanti nel 2010 è un effetto della crisi occupazionale per cui, in caso di perdita del posto di lavoro e del mancato reimpiego nel termine di 6 mesi, l'interessato perde il diritto al soggiorno. Oltre mezzo milione di permessi in vigore a dicembre 2009 non risultano rinnovati a dicembre 2010 e, naturalmente, queste conseguenze hanno colpito anche la collettività moldava.

Infine, i permessi di soggiorno rilasciati ex novo ai moldavi nel triennio 2008-2010 sono stati oltre 100 mila (39.071 nel 2008, 31.040 nel 2009 e 41.806 nel 2010).

Respingimenti ed espulsioni. I moldavi respinti alle frontiere sono stati 40 nel 2010, il minimo storico dell'intero decennio, che è iniziato con 148 casi nel 2001 e ha toccato l'apice nel 2003 con 392 casi. L'incidenza dei moldavi sul numero totale di respingimenti (4.215) è pari allo 0,9% e ciò sembra attestare la prevalenza delle vie regolari. Nel 2010 i motivi principali dei respingimenti sono stati l'utilizzo di falsi documenti di viaggio (25% dei casi) e di visti e permessi di soggiorno non validi (37,5%).

I moldavi intercettati in stato di irregolarità sono stati 2.118 nel 2001, per poi quasi raddoppiare nel 2005 (4.013 casi). Da quell'anno si è verificata una forte diminuzione, seppure con qualche discontinuità, ed è stato toccato il minimo storico nel 2010 con 1.110 casi. Anche questo andamento sembra confermare la preferenza per le vie regolari di ingresso o, quanto meno, poiché l'impiego avviene in prevalenza nel settore familiare, la minore esposizione alle intercettazioni della polizia.



Osservazioni conclusive

I dati evidenziano che i flussi dei moldavi verso l'Italia sono andati incanalandosi sempre più attraverso le vie della regolarità e anche il loro inserimento si è caratterizzato positivamente, per l'apprezzamento riscosso a livello lavorativo e il proficuo lavoro svolto dalle associazioni e dalla rappresentanza diplomatica e consolare. Bisogna, però, aggiungere che le vie della regolarità non si sono rivelate così adeguate da catalizzare per intero la pressione migratoria dei moldavi, come è stato riscontrato in occasione delle regolarizzazioni del 2002 e del 2009. Anche senza voler instaurare un meccanico collegamento tra sviluppo in loco ed emigrazione,⁹⁰ è innegabile che uno sviluppo incapace di assorbire la forza lavoro disponibile incoraggia a superare la precarietà andando all'estero, tanto più quando si tratta di Paesi con i quali è forte la somiglianza culturale. Sviluppo e migrazioni sono due livelli interconnessi e ciò attesta le conseguenze che si possono determinare in questa fase di crisi. Si è visto, infatti, che da un lato l'andamento occupazione negativo in Italia ha provocato la scadenza di numerosi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini moldavi (circa 34.000 a fine 2010, in prevalenza per motivi di lavoro e di famiglia), e dall'altro l'incentivazione di nuovi flussi, per lo più al di fuori dei percorsi ufficiali. Nel primo caso si è determinata una migrazione circolare, ma al negativo, che possiamo definire di fallimento; nel secondo, invece, si è verificato un arretramento dalla regolarità alla irregolarità.

È quanto mai difficile riuscire a dare fruttuose indicazioni in una fase complessa come quella attuale, il cui esito dipende sostanzialmente da decisioni da adottare a livello macroeconomico. L'analisi della presenza moldava in Italia consente, tuttavia, di insistere maggiormente sull'imprenditorialità degli immigrati nel Paese di accoglienza. Le ragioni per farlo sono molteplici:

- le iniziative imprenditoriali assicurano un posto di lavoro al titolare dell'impresa e spesso anche ad altre persone;
- il reddito che ne consegue è più elevato rispetto a quello dei lavoratori dipendenti ed è anche maggiormente garantita la continuità del permesso di soggiorno;
- il flusso di ritorno verso il Paese di origine risente meno dell'andamento ciclico dell'economia;
- può essere incrementata anche l'imprenditoria di ritorno, sia in senso fisico quando l'interessato decide per ragioni personali di continuare il suo impegno professionale in patria, sia in termini di ritorno di conoscenze, quando l'imprenditore immigrato aiuta parenti o conoscenti rimasti in patria a promuovere iniziative economiche, mettendo a loro disposizione *know-how* e risorse.

Per valorizzare questi benefici è auspicabile che si possa disporre di una panoramica esaustiva di quanto avviene negli Stati membri (compito che la rete EMN è in grado di assolvere nella maniera più soddisfacente) e che la cooperazione bilaterale tra Paesi di emigrazione e di immigrazione venga praticata anche su questo versante.

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

ITALIA. Visti per sede consolare: Chisinau e totale sedi consolari (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moldavia										
Rilascio VN	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND*	16.294	11.935
Totale rilasci	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND*	22.472	20.275
Diniegghi	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	255	1.514
Presentate	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	22.727	21.789
Totale	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rilascio VN	186.167	153.830	178.521	196.825	172.390	161.636	254.854	190.197	155.286	191.168
Totale rilasci	947.085	852.347	874.874	983.499	1.076.680	1.198.167	1.519.816	1.563.567	1.401.706	1.543.408
Diniegghi	ND	ND	152.460	171.059	ND	ND	ND	ND	71.680	62.401
Presentate	ND	ND	1.027.334	1.154.558	ND	ND	ND	ND	1.471.173	1.605.809

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

*Fino all'anno 2008, i visti a beneficio di cittadini moldavi venivano rilasciati presso la rappresentanza diplomatico-consolare romana a Bucarest. Nel 2008, i cittadini moldavi beneficiari di visto sono stati 17.791, di cui 15.760 di visto nazionale

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

ITALIA. Visti disaggregati per tipologia: sede consolare di Chisinau (2009-2010)

Tipo Visto	Doma nde 2010	Doma nde 2009	Variaz.% Domande	Ernessi 2010	Ernessi 2009	Tot. Naz. 2010	Tot. Naz. 2009	Tot. VSU 2010	Tot. VSU 2009	Tot. VTL 2010	Tot. VTL 2009	Dinie- ghi 2010	Dinie- ghi 2009
Adozione	30	15	100%	30	15	30	15	0	0	0	0	0	0
Affari	1.015	621	63%	968	617	0	0	967	617	1	0	47	4
Cure Mediche	24	34	-29%	23	34	3	8	20	26	0	0	1	0
Diplomatico	10	7	43%	10	7	10	7	0	0	0	0	0	0
Familiare al Seguito	94	103	-9%	91	99	91	99	0	0	0	0	3	4
Gara Sportiva	51	41	24%	51	41	0	0	51	41	0	0	0	0
Invito	544	392	39%	531	389	0	0	530	385	1	4	13	3
Lavoro Autonomo	5	3	67%	3	3	3	3	0	0	0	0	2	0
Lavoro Aut. / Ricerca	0	1	-100%	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Lavoro Aut./ Spettacolo	6	55	-89%	3	55	2	4	1	51	0	0	3	0
Lavoro Aut. / Sport	1	0	100%	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Subordinato	4.662	7.569	-38%	4.636	7.524	4.194	7.040	442	484	0	0	26	45
Lav. Sub./ Marittimi	2	1	100%	2	1	2	1	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub. / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lav. Sub./ Spettacolo	34	37	-8%	33	37	33	25	0	12	0	0	1	0
Lavoro Sub. / Sport	4	3	33%	4	3	4	3	0	0	0	0	0	0
Missione	95	46	107%	95	46	3	1	92	45	0	0	0	0
Missione /V	3	3	0%	3	3	1	1	2	2	0	0	0	0
Motivi Religiosi	13	15	-13%	13	15	3	5	10	10	0	0	0	0
Reingresso	341	196	74%	320	194	320	194	0	0	0	0	21	2
Residenza Elettiva	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ricong. Familiare	7.208	8.852	-19%	7.129	8.726	7.129	8.726	0	0	0	0	79	126
Studio	58	81	-28%	52	81	28	22	24	59	0	0	6	0
Studio - Formazione	0	3	-100%	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0
Studio - Tirocinio	3	43	-93%	2	36	2	36	0	0	0	0	1	7
Studio / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Studio / Università	76	102	-25%	76	100	76	100	0	0	0	0	0	2
Transito	77	33	133%	69	32	0	0	69	32	0	0	8	1
Transito Aeroport.	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasporto	213	357	-40%	212	355	0	0	212	355	0	0	1	2
Turismo	7.220	4.114	75%	5.918	4.055	0	0	5.908	4.055	10	0	1.302	59
Turismo / Ads	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vacanze Lavoro	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	21.789	22.727	-	20.275	22.472	11.935	16.294	8.328	6.174	12	4	1.514	255

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero degli Affari Esteri

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

ITALIA. Permessi di soggiorno: primo rilascio a beneficio di cittadini moldavi (2008-2010)

	2008	2009	2010
Moldavia	39.071	31.040	41.806
Totale	550.226	506.833	589.988

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati EUROSTAT

ITALIA. Permessi di soggiorno a beneficio di cittadini moldavi (serie storica 1991-2010)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Moldavia	-	-	-	-	-	-	15	268	1.908	3.314
Totale	648.935	589.457	649.102	677.791	729.159	986.020	1.022.896	1.090.820	1.340.655	1.379.749
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moldavia	5.715	6.861	38.269	40.232	45.006	50.308	80.681	103.232	138.274	140.954
Totale	1.448.392	1.503.286	2.227.567	2.245.548	2.286.024	2.414.972	2.621.580	3.035.573	3.587.653	3.525.586

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati ISTAT (1991-2007) ed EUROSTAT (2008-2010)

ITALIA. Permessi di soggiorno a beneficio di cittadini moldavi per motivi (serie storica 2001-2010)

	2001				2002			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Moldavia	69	3117	1819	5715	79	6894	2.694	6.861
Totale	33.215	840.966	421.761	1.448.392	38.012	829.761	477.959	1.503.286
	2003				2004			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Moldavia	117	33.537	4.088	38.269	138	32.413	7.050	40.232
Totale	37.367	1.479.381	545.300	2.227.567	40.355	1.412.694	624.404	2.245.548
	2005				2006			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Moldavia	519	33.255	10.191	45.006	785	35.861	12.538	50.308
Totale	48.718	1.419.285	682.365	2.286.024	51.625	1.463.058	763.744	2.414.972
	2007				2008			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Moldavia	1.064	53.777	24.506	80.681	1.584	66.080	25.103	103.232
Totale	45.458	1.239.263	1.238.678	2.621.580	87.260	1.408.044	873.627	3.035.573
	2009				2010			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Moldavia	1.218	89.513	35.929	138.274	629	91.273	48.695	140.954
Totale	81.386	1.825.755	1.017.102	3.587.653	39.803	1.783.561	1.594.841	3.525.586

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati ISTAT (2001-2007); EUROSTAT (2008-2010)

ITALIA. Domande di regolarizzazione presentate a beneficio di cittadini moldavi (2002)

	Colf/badanti	Lavoratori subordinati	Totale	Percentuale
Moldavia	23.013	8.204	31.217	4,4%
Totale	343.143	360.970	704.113	100,0%

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

ITALIA. Domande di regolarizzazione presentate a beneficio di cittadini moldavi (2009)

	Domande	Percentuale
Moldavia	25.588	8,7%
Totale	294.744	100,0%

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

ITALIA. Cittadini moldavi respinti alla frontiera (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moldavia	148	176	392	156	212	163	160	130	45	40
Totale	30.287	37.183	24.003	24.003	19.336	20.267	9.394	6.405	3.700	4.215

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

ITALIA. Cittadini moldavi respinti alla frontiera: motivi (2008-2010)

	2008	2009	2010
Totale	130	45	40
Documenti di viaggio non validi	10	0	0
Documenti di viaggio falsi	45	5	10
Visto o permesso di soggiorno non validi	35	25	15
Visto o permesso di soggiorno falsi	5	5	0
Scopo e condizioni di soggiorno non giustificate	15	5	5
Persona che ha soggiornato 3 mesi negli ultimi 6 mesi	0	0	0
Mezzi di sussistenza non adeguati	0	5	0
È stato rilasciato un alert	15	5	5
Persona considerata una minaccia per la società	0	0	10

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati Eurostat

ITALIA. Cittadini moldavi intercettati in condizione irregolare / espulsi (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moldavia	2.118	2.325	2.646	3.296	4.013	3.451	2.065	2.230	1.485	1.110
Totale	90.160	92.823	59.535	61.024	83.809	92.029	54.140	68.175	53.440	46.955

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

4.3. Il caso del Senegal: esperienze con un Paese a forte pressione migratoria*

Motivi della scelta del caso studio

La scelta del Senegal tra i casi esaminati prende le mosse, in primo luogo, dal legame dei due Paesi rappresentato dalla numerosa diaspora senegalese in Italia⁹¹, sommato a un interesse sempre più marcato, sia da parte dell'Italia che dell'Unione Europea, a stipulare con questo Paese africano accordi in materia migratoria. In secondo luogo, un'esperienza di lavoro e ricerca presso l'ambasciata italiana a Dakar nel corso del 2010 ha permesso l'osservazione "dall'interno" delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi e delle pratiche di rilascio dei visti.

L'ambasciata italiana a Dakar è responsabile per il rilascio dei visti per sette Paesi nella regione dell'Africa occidentale: Capo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Mali, Mauritania e Senegal. Anche i servizi consolari sono competenti per i Paesi elencati e le statistiche sui visti, qui prese in considerazione, forniscono i dati totali dei sette Paesi, non reperibili in forma disaggregata. Ad ogni modo, è doveroso sottolineare che il Senegal è di gran lunga il primo Paese per richieste di visti, seguito da Capo Verde e Guinea.

Cenni storici sulle relazioni tra Italia e Senegal

Per quanto riguarda la migrazione, dopo il Gambia (20%), l'Italia è attualmente il terzo Paese di destinazione dei migranti senegalesi, secondo nell'UE con il 10%, contro il 18% della Francia⁹².

L'Italia ha assunto crescente importanza rispetto alla migrazione senegalese all'inizio degli anni '80, in seguito alla deriva protezionista dell'Europa del Nord, in particolare della Francia, ma anche in conseguenza della progressiva chiusura dei Paesi ricchi del continente africano⁹³.

In tale contesto, i senegalesi hanno sfruttato l'opportunità di ingresso autorizzato in Italia fino al 15 aprile 1990 (data d'introduzione del visto). L'appetibilità della meta italiana è stata favorita, anche successivamente, dall'assenza di controlli d'identità sistematici sul territorio e dalle procedure di regolarizzazione periodiche susseguites nel tempo.

In forza della prima legge italiana in materia di migrazioni (legge 943/1986), gli immigrati hanno potuto regolarizzare la loro condizione e il Senegal si è trovato in seconda posizione per numero di persone beneficiarie. La successiva legge 39/1990, la cosiddetta "Legge Martelli", ha parimenti disposto una regolarizzazione e il Senegal è risultato al terzo posto.

* Il caso studio relativo al Senegal è stato redatto da Francesca Zampagni (dottoranda presso l'Università di Pisa)

Tra i Paesi dell'Africa subsahariana, il Senegal conta la diaspora più numerosa in Italia. Alla fine del 2010 sono risultati iscritti negli archivi anagrafici dell'Istat 80.989 senegalesi come residenti (17° Paese in graduatoria) con un tasso di crescita annuale dell'11,5 % rispetto al 2009. È da tener presente, tuttavia, che secondo gli archivi del progetto "Clandestino" andrebbe stimato per il Senegal un tasso percentuale di presenza non autorizzata pari al 18%, tra i più alti attribuibili alle collettività presenti in Italia⁹⁴.

Nell'ambito della cooperazione culturale è in vigore dal 6 maggio 1974 un accordo bilaterale tra Italia e Senegal. Le relazioni politiche tra Italia e Senegal, sempre eccellenti, hanno conosciuto una intensificazione a partire dal dicembre 2007 a seguito dell'incontro tra il presidente della repubblica senegalese Abdoulaye Wade e l'allora presidente del consiglio Romano Prodi, con la contestuale firma di un "Memorandum di intenti", che ha tracciato il programma futuro delle relazioni tra i due Paesi. Le visite ufficiali si sono susseguite da entrambe le parti, fino alla visita in Senegal dell'allora Ministro degli Affari Esteri Franco Frattini, nel marzo 2009, e quella del suo omologo senegalese Madickè Niang a Roma, esattamente un anno dopo.

Secondo i dati ufficiali, nel biennio 2008-2009 gli imprenditori italiani sono stati tra i primi investitori in Senegal per una cifra di affari superiore ai 57 milioni di euro e negli ultimi anni l'Italia è sempre piazzata tra i primi dieci partner commerciali del Senegal. Per il periodo 2010-2012 l'intervento globale della Cooperazione allo Sviluppo è stimato intorno ai 70 milioni di euro⁹⁵.

Accordi in materia migratoria e altre misure

L'Italia non ha sottoscritto alcun accordo formale con il Senegal, né in materia di migrazioni gestite né di riammissioni, al contrario di Francia⁹⁶ e Spagna⁹⁷, ma ha espresso un chiaro interesse a concluderlo. In un comunicato stampa del marzo 2010, il Ministero degli Affari Esteri italiano ha affermato che "i due Ministri [italiano e senegalese] hanno convenuto di strutturare e regolarizzare le consultazioni bilaterali e hanno mostrato una piena identità di vedute sul contrasto all'immigrazione clandestina, favorendo un'immigrazione regolare accompagnata da programmi mirati di cooperazione allo sviluppo, anche relativi alla formazione professionale, per favorire il reintegro degli immigrati di ritorno nel loro Paese e un miglior utilizzo delle rimesse valutarie provenienti dal nostro Paese"⁹⁸.

Nonostante l'assenza di accordi, è soddisfacente la collaborazione bilaterale in materia migratoria e l'Italia effettua, su base non formalizzata ma con il *placet* del Senegal, i rimpatri di migranti senegalesi non autorizzati al soggiorno sul territorio italiano⁹⁹.

È inoltre necessario menzionare il recente accordo sulla cooperazione di polizia e la "lotta all'immigrazione clandestina e ogni tipo di traffico illecito"¹⁰⁰.

Il 28 luglio 2010, in occasione di quello che il governo italiano ha chiamato il "tour

africano”, il Capo della polizia italiana, Antonio Manganelli, affiancato dall’allora sottosegretario del Ministero dell’Interno Nitto Palma, ha concluso un “Memorandum d’intesa tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza Italiano e la Direzione Generale della polizia nazionale senegalese per il rafforzamento della cooperazione di polizia”. L’accordo non è ancora stato reso pubblico, ma si può presupporre che sia simile ad altri accordi di cooperazione di polizia. Generalmente entro tale cornice vengono portate avanti molteplici iniziative in materia di assistenza tecnica, che possono includere la dotazione di strumenti, così come l’organizzazione di corsi di formazione, al fine di migliorare le competenze istituzionali e operative delle autorità competenti del Paese di origine/transito dei flussi migratori. Inoltre, ufficiali di polizia possono essere inviati presso i presidi diplomatici e consolari come esperti in materia di migrazioni¹⁰¹.

Infine, l’Unione Europea ha cercato di concludere un Accordo di Partenariato Economico con i Paesi ACP, che includono il Senegal nella regione ECOWAS, sulla scorta degli Accordi di Cotonou del 2000. In particolare, l’articolo 13, concernente le migrazioni, se approvato avrebbe reso più facile agli Stati membri il rimpatrio dei soggiornanti non autorizzati. I Paesi ACP non hanno accettato la “clausola di riammissione”, ma hanno firmato una dichiarazione congiunta per la cooperazione in materia di migrazioni¹⁰².

Sono in fase avanzata di ratifica un nuovo accordo-quadro di cooperazione e un accordo di cooperazione militare¹⁰³. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo e le migrazioni, l’Italia ha messo in piedi dal 2008 una “Piattaforma di appoggio al settore privato e di valorizzazione della diaspora senegalese in Italia” (PLASEPRI). L’obiettivo specifico del progetto è di aumentare il volume di investimenti produttivi da parte delle piccole e medie imprese per generare opportunità d’impiego soprattutto nelle regioni a più forte emigrazione.

A livello di gestione europea della migrazioni, il Senegal è inoltre coinvolto in operazioni Frontex. Dal 2006 l’agenzia europea pattuglia le acque dell’Africa Occidentale, fino a 1.300 chilometri di distanza dalla costa sud-europea, nel quadro dell’operazione Hera, volta al contrasto dei flussi migratori non autorizzati provenienti dai Paesi dell’Africa Occidentale in direzione delle Canarie. Inoltre, nel 2010 Spagna e Senegal hanno rinnovato per un altro anno l’accordo bilaterale che permette a Frontex di operare da una base a Dakar¹⁰⁴.

Osservazioni conclusive

Innanzitutto si considera la percentuale dei Visti Schengen (VSU) e dei Visti Nazionali (VN): nel 2010, sul totale di 7.120 visti emessi 4.964 sono visti nazionali (69,7%); nel 2009, 4.617 su 6.572 (70,5%). Del totale dei visti nazionali per il Senegal, l’83,3 % nel 2010 e il 71,6% nel 2009 sono visti per ricongiungimento familiare, seguiti da quelli per lavoro subordinato (circa 10% nel 2010, 20% nel 2009).

A livello generale, nel 2009 i consolati italiani hanno rilasciato il 21,5% di Visti Nazionali e il 75,1% di VSU. Il Senegal è dunque in controtendenza rispetto al trend nazionale, ma sulla stessa lunghezza d'onda di altri Paesi a forte emigrazione, laddove emerge il largo ricorso a canali di ingresso *ex post* per i familiari, e allo stesso tempo non si riscontrano dati rilevanti sui visti d'ingresso per lavoro. È interessante anche osservare che il Senegal si trova all'ottavo posto per domande di regolarizzazione nel 2009 ed è l'unico dei primi 10 Paesi presenti in tale classifica a non rientrare anche nella top 10 per rilascio di visti nazionali per lavoro.

Il visto per ricongiungimento familiare è dunque la categoria principale per rilasci, nonostante le difficoltà¹⁰⁵, mostrando con chiarezza il processo di sedentarizzazione della migrazione per lavoro e/o l'efficacia delle reti migratorie.

Per quanto riguarda i visti Schengen, la motivazione prevalente è il turismo con il 42,2% nel 2010 e il 38,7% nel 2009, seguito da affari, invito, missione. I visti per turismo costituiscono anche la percentuale più alta, assieme ai visti per affari, per tasso di diniego: il 31,8% (2009) e il 38% (2010) per quanto riguarda il turismo; il 34,1% (2009) e il 39,5% (2010) per i visti di affari.

Ebbene è in questi dati che deve leggersi la politica europea dei visti di breve periodo, volti a prevenire la migrazione irregolare valutando il "rischio migratorio", ovvero la probabilità del richiedente di restare nello spazio Schengen oltre il periodo accordato (*overstayer*). Agli sportelli dell'ufficio visti di Dakar, come negli altri Paesi di emigrazione, spesso si sviluppano profili di "richiedenti a rischio" (come i giovani, non sposati), ai quali bisogna dedicare particolare attenzione durante l'intervista e nell'esame dei documenti di supporto alla domanda. Se si tratta del primo visto Schengen, a volte viene chiesta la presentazione al ritorno per comunicare all'ambasciata la propria presenza.

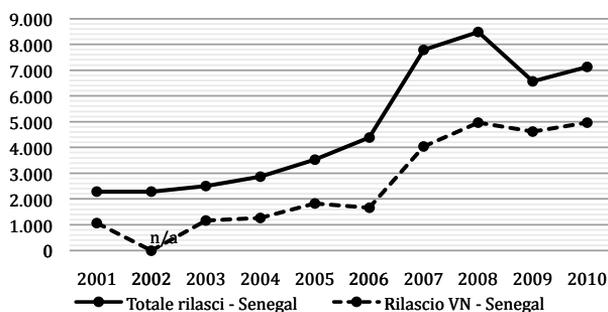
L'unica misura che vorrebbe essere di facilitazione al processo di rilascio del visto è l'*outsourcing*. Presso la sede di Dakar è stato esternalizzato il servizio di presa degli appuntamenti (Africatel) che scarica i costi sull'utente, annullando l'effetto positivo della velocizzazione delle lunghe attese.

Infine, è doveroso menzionare un canale preferenziale per la richiesta dei visti d'affari. È l'ufficio commerciale che riceve i richiedenti, dietro una scrivania, su appuntamento diretto via telefono, e redige poi liste delle persone "conosciute all'ambasciata", le quali per le richieste successive sono ammesse a fruire di una procedura accelerata.

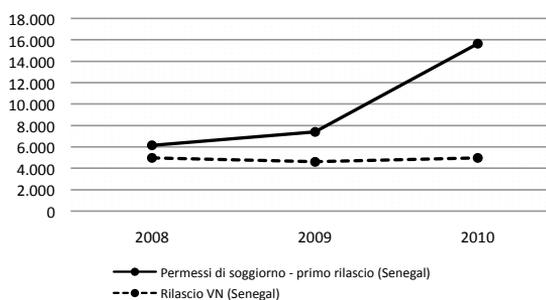
Si può concludere affermando che nelle relazioni con il Senegal è auspicabile fare passi in avanti nel coniugare le esigenze di prevenzione con una più soddisfacente politica dei visti, tenuto anche conto che la collettività senegalese è numerosa e ben radicata in Italia.

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

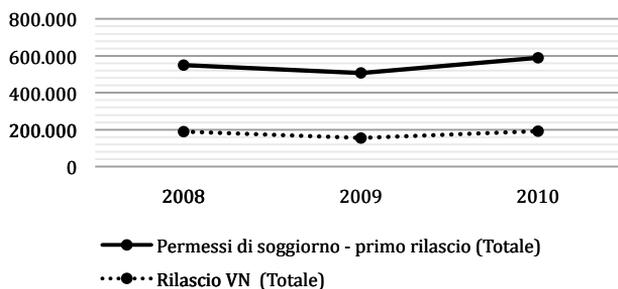
Visti Nazionali e totale Visti rilasciati a cittadini senegalesi (2001-2010)



Visti Nazionali e Permessi di soggiorno (primo rilascio) a beneficio di cittadini senegalesi - Totale (2008-2010)

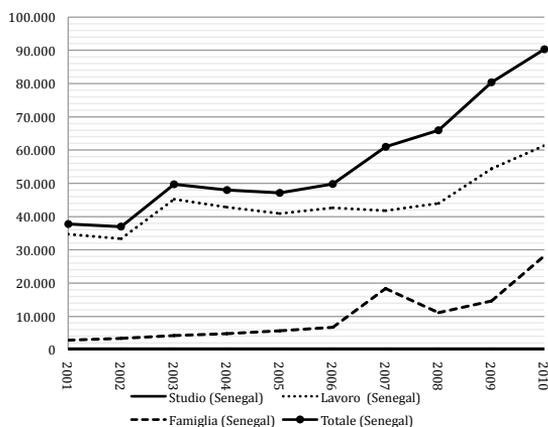


Visti Nazionali e Permessi di soggiorno (primo rilascio) - Totale (2008-2010)

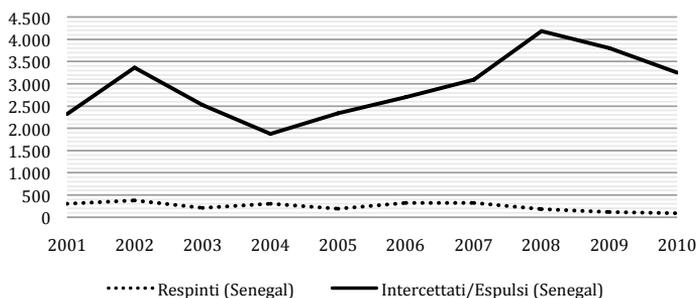


LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Permessi di soggiorno rilasciati a cittadini senegalesi: motivi (2001-2010)



Cittadini senegalesi respinti alla frontiera e intercettati in condizione irregolare/espulsi (2001-2010)



ITALIA. Visti per sede consolare: Dakar e totale sedi consolari (2001-2010)

Senegal	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rilascio VN	1.059	ND	1.173	1.272	1.818	1.660	4.034	4.971	4.617	4.964
Totale rilasci	2.283	2.295	2.497	2.872	3.530	4.381	7.790	8.476	6.572	7.120
Dinioghi	ND	ND	5.344	3.979	ND	ND	ND	ND	750	1.177
Presentate	ND	ND	7.841	6.851	ND	ND	ND	ND	7.297	8.297
Totale	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rilascio VN	186.167	153.830	178.521	196.825	172.390	161.636	254.854	190.197	155.286	191.168
Totale rilasci	947.085	852.347	874.874	983.499	1.076.680	1.198.167	1.519.816	1.563.567	1.401.706	1.543.408
Dinioghi	ND	ND	152.460	171.059	ND	ND	ND	ND	71.680	62.401
Presentate	ND	ND	1.027.334	1.154.558	ND	ND	ND	ND	1.471.173	1.605.809

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

ITALIA. Visti disaggregati per tipologia: sede consolare di Dakar (2009-2010)

Tipologia Visto	Domande 2010	Domande 2009	Variaz. % Domande	Emessi 2010	Emessi 2009	Tot. Naz. 2010	Tot. Naz. 2009	Tot. VSU 2010	Tot. VSU 2009	Tot. VTL 2010	Tot. VTL 2009	Dini 2010	Dini 2009
Adozione	27	28	-4%	27	28	27	28	0	0	0	0	0	0
Affari	514	448	15%	311	295	0	0	311	295	0	0	203	153
Cure Mediche	70	51	37%	63	51	3	20	59	31	1	0	7	0
Diplomatico	31	55	-44%	31	54	31	54	0	0	0	0	0	1
Familiare al Seguito	30	38	-21%	29	37	29	37	0	0	0	0	1	1
Gara Sportiva	13	94	-86%	13	91	0	0	13	91	0	0	0	3
Invito	394	352	12%	321	290	0	0	319	288	2	2	73	62
Lavoro Autonomo	3	7	-57%	1	1	1	1	0	0	0	0	2	6
Lavoro Aut./ Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Aut./ Spettacolo	107	0	10700%	54	0	0	0	54	0	0	0	53	0
Lavoro Aut./ Sport	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Subordinato	490	962	-49%	481	936	477	927	4	9	0	0	9	26
Lavoro Sub./ Marittimi	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub./ Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub./Spettacolo	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lavoro Sub./ Sport	2	3	-33%	2	3	2	3	0	0	0	0	0	0
Missione	276	375	-26%	265	370	15	18	247	348	3	4	11	5
Missione /N	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Motivi Religiosi	62	43	44%	62	43	9	14	53	29	0	0	0	0
Reingresso	265	174	52%	176	142	176	142	0	0	0	0	89	32
Residenza Elettiva	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ricongiung. Familiare	4.295	3.395	27%	4.134	3.305	4.134	3.305	0	0	0	0	161	90
Studio	211	146	45%	202	122	47	46	155	76	0	0	9	24
Studio / Formazione	0	7	-100%	0	7	0	7	0	0	0	0	0	0
Studio / Tirocinio	0	1	-100%	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Studio / Ricerca	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Studio / Università	14	14	0%	14	14	13	14	0	0	1	0	0	0
Transito	29	9	222%	27	9	0	0	27	9	0	0	2	0
Transito Aerorport.	1	3	-67%	0	3	0	0	0	3	0	0	1	0
Trasporto	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turismo	1.463	1.092	34%	907	745	0	0	906	745	1	0	556	347
Turismo / Ads	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vacanze Lavoro	0	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	8.297	7.297	-	7.120	6.547	4.964	4.617	2.148	1.924	8	6	1.177	750

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

ITALIA. Permessi di soggiorno: primo rilascio a beneficio di cittadini senegalesi (2008-2010)

	2008	2009	2010
Senegal	6.140	7.399	15.654
Totale	550.226	506.833	58.988

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati EUROSTAT

ITALIA. Permessi di soggiorno a beneficio di cittadini senegalesi (serie storica 1991-2010)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Senegal	24.194	19.235	20.043	19.383	20.816	31.543	32.037	31.420	40.890	39.170
Totale	648.935	589.457	649.102	677.791	729.159	986.020	1.022.896	1.090.820	1.340.655	1.379.749
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Senegal	37.806	36.959	49.720	47.949	47.085	49.805	60.982	65.943	80.359	90.330
Totale	1.448.392	1.503.286	2.227.567	2.245.548	2.286.024	2.414.972	2.621.580	3.035.573	3.587.653	3.525.586

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati ISTAT (1991-2007) ed EUROSTAT (2008-2010)

ITALIA. Permessi di soggiorno a beneficio di cittadini senegalesi per motivi (serie storica 2001-2010)

	2001				2002			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Senegal	34	34.670	2.835	37.806	36	33.333	3.366	36.959
Totale	33.215	840.966	421.761	1.448.392	38.012	829.761	477.959	1.503.286
	2003				2004			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Senegal	27	45.187	4.215	49.720	35	42.836	4.766	47.949
Totale	37.367	1.479.381	545.300	2.227.567	40.355	1.412.694	624.404	2.245.548
	2005				2006			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Senegal	84	40.938	5.670	47.085	103	42.601	6.670	49.805
Totale	48.718	1.419.285	682.365	2.286.024	51.625	1.463.058	763.744	2.414.972
	2007				2008			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Senegal	93	41.735	18.391	60.982	207	43.991	11.070	65.943
Totale	45.458	1.239.263	1.238.678	2.621.580	87.260	1.408.044	873.627	3.035.573
	2009				2010			
	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Totale
Senegal	166	54.412	14.623	80.359	102	61.355	28.194	90.330
Totale	81.386	1.825.755	1.017.102	3.587.653	39.803	1.783.561	1.594.841	3.525.586

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati ISTAT (2001-2007); EUROSTAT (2008-2010)

Cooperazione con i Paesi terzi: tre casi studio

ITALIA. Cittadini senegalesi respinti alla frontiera (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Senegal	304	382	213	302	195	323	327	185	115	90
Totale	30.287	37.183	24.003	24.003	19.336	20.267	9.394	6.405	3.700	4.215

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

ITALIA. Cittadini senegalesi respinti alla frontiera: motivi (2008-2010)

	2008	2009	2010
Totale	185	115	90
Documenti di viaggio non validi	15	5	5
Documenti di viaggio falsi	10	10	5
Visto o permesso di soggiorno non validi	40	25	30
Visto o permesso di soggiorno falsi	10	5	5
Scopo e condizioni di soggiorno non giustificate	110	50	35
Persona che ha soggiornato 3mesi negli ultimi 6 medi	0	0	0
Mezzi di sussistenza non adeguati	5	5	5
È stato rilasciato un alert	5	10	5
Persona considerata una minaccia per la società	0	0	0

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Eurostat

ITALIA. Cittadini senegalesi intercettati in condizione irregolare / espulsi (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Senegal	2.324	3.366	2.521	1.875	2.340	2.702	3.094	4.190	3.800	3.250
Totale	90.160	92.823	59.535	61.024	83.809	92.029	54.140	68.175	53.440	46.955

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

5. Effetti delle politiche e della legislazione comunitaria

Le politiche e la legislazione comunitaria in materia di disciplina dei visti sono state introdotte nel sistema italiano in maniera organica e tale impostazione da sempre ha caratterizzato la politica nazionale dei visti.

La linea di continuità è stata ulteriormente garantita dal processo di standardizzazione necessario per l'implementazione del Codice dei Visti Schengen e delle direttive comunitarie in materia di immigrazione. In particolar modo, le nuove disposizioni della normativa comunitaria, nella fase della loro ricezione nel sistema nazionale, non hanno creato situazioni di problematicità. Gli accordi di facilitazione dei visti su base comunitaria, ad esempio, hanno rappresentato nei confronti di diversi Paesi un consolidamento di politiche bilaterali da tempo avviate.

La liberalizzazione dei visti al di sotto dei 3 mesi per i cittadini di diversi Stati balcanici, promossa con particolare favore dallo stesso Ministero degli Affari Esteri italiano, ha prodotto, fino ad ora, un rafforzamento degli scambi bilaterali senza, tuttavia, comportare effetti invasivi in termini di mobilità umana, tanto più che i Paesi in questione sono parte integrante del sistema delle relazioni internazionali dell'Italia.

Per l'entrata in funzione del Sistema Informativo Visti (VIS) sono coinvolti sia il Ministero degli Affari Esteri che il Ministero dell'Interno. Il Ministero degli Affari Esteri è impegnato nell'aggiornamento della "Rete Mondiale Visti" italiana al fine interfacciarla con il VIS. Il VIS, che avrà un'applicazione progressiva, attualmente è entrato in funzione solo nei Paesi del Nord Africa.

Anche il Ministero dell'Interno ha sviluppato una soluzione informatica per connettersi al Sistema Centrale VIS attraverso una interfaccia nazionale, chiamata Sezione Sistema Visti del Ministero dell'Interno (I-VIS), da destinarsi agli Uffici immigrazione delle Questure e degli Uffici di Polizia di Frontiera (costo I-VIS: 6 milioni di euro). Il nuovo supporto informatico avrà funzioni di emissione e controllo presso 114 valichi di frontiera marittima e 53 valichi di frontiera aerea e, di solo controllo, presso 103 Uffici immigrazione delle Questure e 11 Uffici di frontiera interna terrestre.

Inoltre, il Ministero degli Affari Esteri sta completando l'aggiornamento e la modernizzazione delle sue dotazioni tecnologiche, nonché la formazione del suo personale per quello che riguarda le innovazioni provenienti dalle nuove misure comunitarie. A questo proposito, il Fondo per le Frontiere Esterne (2007-2013) ha stanziato una media di 165.000 euro l'anno. Soprattutto per quanto riguarda le rile-

vazioni biometriche, il Ministero degli Affari Esteri sta procedendo gradualmente a equipaggiare di strumentazione per lo *scanning* delle impronte digitali tutte le sedi diplomatico-consolari, inclusi gli sportelli delegati (circa 600) in tutto il mondo. Lo stesso aggiornamento in termini di strumentazione, tecnologie e formazione degli operatori vale per la Polizia di frontiera, che si avvale di un apposito Sistema Informativo Frontiere (SIF), destinato a supportare l'operatore al varco nelle attività previste dal Codice frontiere Schengen (costo SIF: 3,2 milioni di euro)¹⁰⁶.

In termini generali, infine, va detto che, considerata la recente introduzione del Codice dei Visti Schengen, non si è finora registrato un dibattito pubblico sul suo funzionamento, né sul budget finanziario necessario per la sua attuazione.

6. Dati statistici in materia di visti rilasciati e flussi migratori verso l'Italia

In questa sezione saranno analizzati i visti rilasciati negli ultimi anni al fine di individuare le caratteristiche, l'entità e la provenienza dei flussi migratori che, nel periodo in esame, hanno avuto come destinazione l'Italia. In particolare, verranno confrontati i dati relativi al rilascio dei visti di ingresso, all'emissione dei titoli di soggiorno e all'attività di contrasto dell'immigrazione irregolare per quel che concerne i respingimenti alle frontiere e le intercettazioni di migranti irregolari all'interno del territorio nazionale.

6.1. I visti di ingresso

Nel corso dell'anno 2010 sono stati rilasciati complessivamente 1.543.408 visti di ingresso (A+C+D), circa il 10% in più rispetto all'anno precedente e oltre il 63% in più in confronto al 2001. Analizzando la serie storica, dopo un lieve calo nell'andamento dei rilasci relativo al biennio 2002-2003, si è riscontrato un aumento progressivo, seppur non sempre costante, nel volume dei visti emessi. L'aumento maggiore si è verificato nell'anno 2007, con un incremento rispetto all'annualità precedente di 321.649 unità (+27%), anche se la punta massima dei rilasci si riferisce al 2008, anno in cui si è assistito all'emissione di 1.563.567 visti (20.159 in più rispetto al 2010).

Per quanto riguarda il rapporto tra istanze presentate e domande effettivamente accolte, il tasso di esito positivo nel corso dell'anno 2010 ha raggiunto il 96,1%, con un incremento di circa 10 punti percentuali rispetto a quanto registrato all'inizio del decennio (si sottolinea che tali dati si riferiscono al totale dei visti rilasciati, indipendentemente dalla tipologia).

Ai fini della presente ricerca, si è preferito concentrare l'analisi sull'andamento dei visti nazionali. L'entità di questa particolare tipologia di visto è cresciuta da 186.167 unità nel 2001 a 218.318 nel 2010 (+32.151 visti, pari ad un incremento del 17%). Anche in questo caso, la crescita non è stata sempre costante e, per i primi 4 anni, il volume si è attestato al di sotto delle 200.000 unità. Tale soglia è stata superata per la prima volta nel 2005 (224.080), fino a raggiungere l'apice nel 2007, anno in cui si è provveduto all'emissione di 363.277 visti nazionali. A partire da questo momento, è prevalsa la tendenza inversa che ha portato a una forte contrazione tanto che, nel 2010, si è avuto un calo rispetto al 2007 di 144.959 unità (-66%).

Introduzione

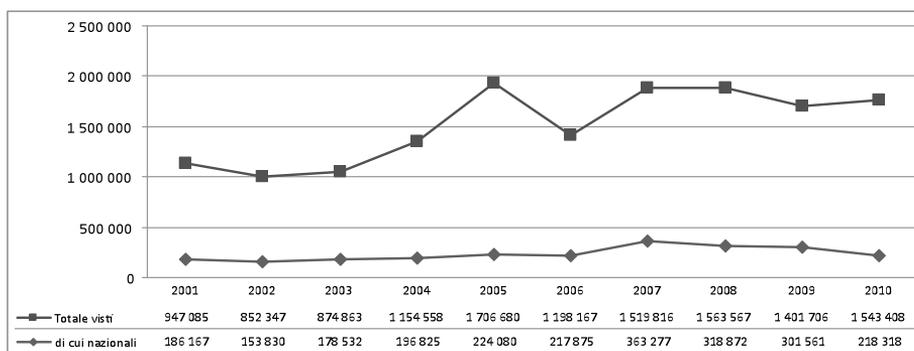
ITALIA. Incidenza dei visti nazionali sul totale dei visti emessi (serie storica 2001-2010)

	<i>Totale visti</i>	<i>Di cui nazionali</i>
2001	947.085	186.167
2002	852.347	153.830
2003	874.863	178.532
2004	1.154.558	196.825
2005	1.076.680	224.080
2006	1.198.167	217.875
2007	1.519.816	363.277
2008	1.563.567	318.872
2009	1.401.706	301.561
2010	1.543.408	218.318

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

ITALIA. Andamento dei visti nazionali e del totale dei visti emessi a confronto (serie storica 2001-2010)



FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

Quanto alle motivazioni sottostanti al rilascio dei visti nazionali per le varie annualità, va osservato in generale che le tipologie preponderanti sono quelle connesse a motivazioni familiari e lavorative. Si evince una prevalenza dei visti per motivi familiari (familiare al seguito + ricongiungimento familiare), che si attestano costantemente tra il 37% e il 44% con un picco massimo raggiunto nel 2004, ad eccezione del 2007, anno in cui l'incidenza è stata pari al 25,7%. Tuttavia, è interessante segnalare la preponderanza dei visti per motivi di lavoro nel periodo compreso tra il 2007 e il 2009 e, in particolare, nel 2008 quando il 59,3% dei visti rilasciati è stato riconducibile a motivazioni professionali e solo il 25,7% è stato motivato da ragioni familiari.

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

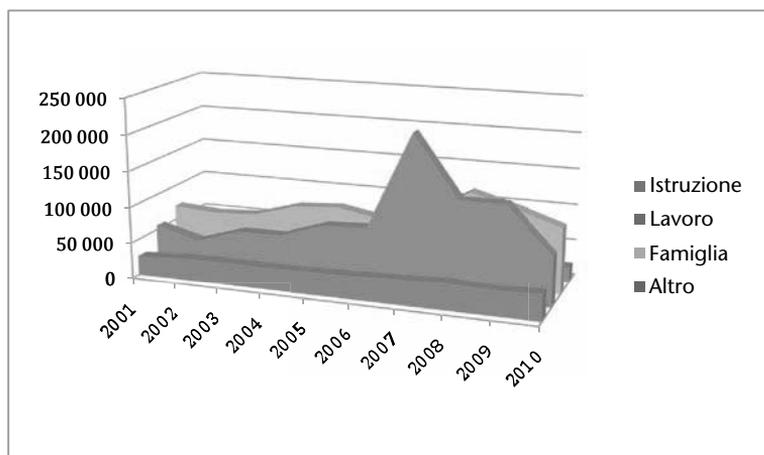
ITALIA. Visti nazionali rilasciati: incidenza delle motivazioni (serie storica 2001-2010)

	Totale	Studio %	Lavoro %	Famiglia %	Altro %
2001	186.167	14,4	29,9	37,8	17,9
2002	153.830	20,1	26,1	42,9	10,9
2003	178.532	18,0	33,1	38,9	10,0
2004	196.825	15,7	30,4	44,1	9,8
2005	224.080	14,1	35,6	40,7	9,6
2006	217.875	15,1	38,1	36,8	10,0
2007	363.277	9,6	59,4	25,8	5,2
2008	318.872	11,7	41,3	40,5	6,6
2009	301.561	11,4	43,8	37,1	7,7
2010	218.318	16,9	31,6	41,8	9,7

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

ITALIA. Visti nazionali rilasciati: motivazione (serie storica 2001-2010)



FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

La variazione del numero dei visti è collegata, per quanto riguarda le tipologie che indicano un insediamento stabile, ai decreti flussi annuali. Vi sono poi dei flussi, come i ricongiungimenti familiari, per i quali è determinante la volontà del migrante già presente in Italia nonché la sua capacità di soddisfare le condizioni stabilite dalla legge.

Per i lavoratori altamente qualificati, così come per le altre categorie fuori quota ex art. 27 del Testo Unico sull'immigrazione, la normativa italiana non pone limiti quantitativi, come invece avviene per gli altri flussi lavorativi di non comunitari attra-

verso la determinazione delle quote. Le quote sono state di 79.500 per lavoratori non comunitari e 79.500 per i neocomunitari nel 2005, 520.000 nel 2006 (con due decreti sui flussi, il primo di 170.000 e il secondo di 350.000), 170.000 nel 2007, 150.000 nel 2008 e nessuna quota nel 2009, anno comunque contrassegnato dalla regolarizzazione dei lavoratori del settore domestico e di cura alla persona.

Il Decreto Flussi 2010 (approvato alla fine dell'anno, e quindi attuato nel 2011), a fronte della ricorrente richiesta di regolarizzazione delle persone già presenti e inserite anche in settori diversi da quello domestico, ha registrato quasi 400mila domande, quattro volte di più rispetto alle quote disponibili (98.080). Inoltre, nell'ambito della programmazione per il 2010 della quota di stagionali da Paesi non comunitari (80.000), è stata stabilita una quota aggiuntiva a favore di 4.000 cittadini non comunitari interessati a venire per determinate fattispecie di lavoro autonomo, anche a seguito dell'accordo italo-libico (1.000 quote riservate), o di conversione in soggiorno per lavoro autonomo di cittadini non comunitari presenti per motivo di studio (fino a 1.500 posti riservati), nonché una quota di 2.000 posti per cittadini non comunitari, che abbiano completato appositi programmi di formazione e istruzione (art. 23 del T.U. 286/98)¹⁰⁷.

Per ciò che concerne le principali sedi consolari competenti per il rilascio dei visti, sono stati presi in esame i dati relativi agli ultimi 3 anni (2008-2010). Tra le Rappresentanze si sono distinte per numero di visti rilasciati Casablanca e Nuova Delhi, le quali si sono costantemente classificate nei primi tre posti della graduatoria anche se, nel corso degli anni, in entrambe si è registrato un progressivo decremento. I 36.052 visti nazionali emessi a Casablanca nel 2008 sono scesi, nel 2010, a 18.793; mentre a Nuova Delhi si è passati in soli 2 anni da 17.573 a 11.098 emissioni. È interessante notare come la maggior parte dei visti rilasciati a Casablanca sia dovuta a motivi familiari, anche se con un lieve decremento di 3 punti percentuali nel corso del biennio, mentre per Nuova Delhi si è trattato principalmente di visti rilasciati per motivi di lavoro (62,1% nel 2001, saliti a oltre l'80% nel 2010). Altre sedi consolari si sono, invece, contraddistinte soltanto per un breve periodo per l'elevato numero di visti nazionali rilasciati. La sede di Kiev nel 2008 risultava al secondo posto con il 6,2% del totale dei visti nazionali rilasciati nel corso dell'anno (pari a 19.890), per poi divenire la sesta (14.951) e, in seguito, la nona Rappresentanza (6.401) nella classifica dei rilasci del biennio successivo. Anche Shangai, che nell'anno 2009 risultava essere addirittura la prima sede consolare per rilascio di visti nazionali (24.132, pari all'8,0%), nell'arco di soli 12 mesi è scesa a poco più di 9.000 visti l'anno. I servizi consolari presso l'ambasciata italiana a Chisinau, a partire dalla sua recente apertura, si sono attestati tra circa 12.000 e 16.000 emissioni annue di visti nazionali, con un'incidenza media sul totale pari al 5,5%. Pertanto, come sarà possibile vedere a breve nell'analisi dei permessi di soggiorno rilasciati, si osserva tra le varie collettività una forte differenziazione nel percorso e nelle modalità di insediamento in Italia.

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

ITALIA. Prime 10 sedi consolari per rilascio di visti nazionali: motivazioni (2008-2010)

	<i>Sede consolare</i>	<i>Visti nazionali v.a.</i>	<i>% vert. rilasci sul totale</i>	<i>Studio %</i>	<i>Lavoro %</i>	<i>Famiglia %</i>	<i>Altro %</i>
2008	Casablanca	36.052	11,3	0,7	35,6	62,6	1,0
	Kiev	19.890	6,2	0,9	71,7	22,2	5,2
	New Delhi	17.573	5,5	1,2	62,1	35,7	1,1
	Tirana	17.028	5,3	3,3	24,5	70,1	2,1
	Bucarest	15.756	4,9	0,6	51,2	43,5	4,7
	Shangai	12.435	3,9	9,0	42,4	48,2	0,4
	Manila	11.424	3,6	0,7	66,4	30,0	2,9
	Dacca	10.690	3,4	1,2	58,9	39,5	0,4
	Lima	9.372	2,9	1,0	56,4	36,1	6,5
	Tunisi	7.729	2,4	6,3	44,4	44,9	4,4
2009	Shangai	24.132	8,0	4,0	70,0	25,6	0,4
	Casablanca	22.400	7,4	1,4	38,2	57,4	3,0
	New Delhi	18.929	6,3	1,3	80,5	17,1	1,2
	Chisinau	16.294	5,4	1,0	43,4	54,2	1,4
	Islamabad	16.246	5,4	1,4	33,2	64,8	0,6
	Kiev	14.951	5,0	1,0	63,1	28,8	7,0
	Tirana	11.756	3,9	4,8	28,2	64,0	2,9
	Lima	10.779	3,6	0,5	59,8	31,9	7,8
	Manila	9.988	3,3	0,7	59,3	36,4	3,6
	Dacca	8.933	3,0	1,3	57,3	40,8	0,5
2010	Casablanca	18.793	8,6	1,6	38,5	57,6	2,2
	Chisinau	11.935	5,5	0,7	35,5	60,5	3,3
	New Delhi	11.098	5,1	2,0	83,6	12,6	1,8
	Dacca	9.839	4,5	1,1	63,7	34,3	0,9
	Shangai	9.335	4,3	2,9	18,9	67,5	10,6
	Tirana	8.533	3,9	4,9	27,6	62,9	4,6
	Manila	8.442	3,9	0,9	46,4	48,5	4,2
	Islamabad	7.402	3,4	3,8	43,7	51,5	1,1
	Kiev	6.401	2,9	3,2	27,5	57,9	11,5
	Lima	5.897	2,7	1,8	31,6	57,9	8,6

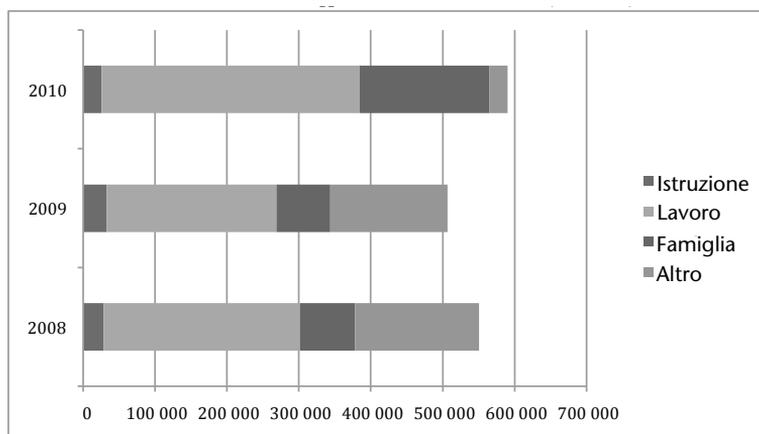
NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Council of Europe / MAE

6.2. I permessi di soggiorno

Per quanto riguarda l'analisi dei titoli di soggiorno rilasciati, i flussi presi in esame riguardano il triennio 2008-2010¹⁰⁸. Tra il 2008 e il 2010, in seguito alla lieve contrazione registrata nel 2009 (506.833), si denota un incremento pari a circa il 7% nel totale dei primi rilasci (550.226 nel 2008 a fronte di 589.988 nel 2010). Esaminando i dati relativi ai titoli di soggiorno emessi nel corso del 2010, si giunge alla seguente disaggregazione: il 60,9% dei permessi è stato emesso per motivi di lavoro e il 30,6% in seguito a ricongiungimento familiare. Inoltre, il 4,4% è connesso a motivi di studio mentre il restante 4,2% è riconducibile ad altri motivi. Tale ripartizione si distingue dalle disaggregazioni per motivazione del rilascio caratterizzanti il biennio precedente, soprattutto per quel che riguarda i permessi di soggiorno per lavoro e per motivi familiari che, nel corso del 2010, sono aumentati rispettivamente di 14,3 e di 15,8 punti percentuali rispetto alla passata annualità. I permessi connessi ad attività di studio, lievemente aumentati nel biennio precedente (da 5,2% a 6,4%), sono invece scesi al 4,4% nel corso del 2010.

ITALIA. Permessi di soggiorno rilasciati: motivazioni (2008-2010)



FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Confrontando i dati del 2009 con quelli relativi all'anno precedente, si è riscontrato in generale un consolidamento della presenza delle prime sei nazionalità, ognuna delle quali è cresciuta di diversi punti percentuali: Cina (+400,6%), Marocco (+80,8%), Albania (+42,0%), Ucraina (+86,6%), India (+248,1%), Moldavia (+87,3%). Soltanto queste prime collettività hanno formato i due terzi del totale dei permessi di soggiorno rilasciati nel corso dell'anno 2009 (63,3%). Inoltre, le stesse collettività hanno continuato ad occupare i primi sei posti anche nel 2010,

nonostante la loro incidenza complessiva sul totale dei titoli emessi sia scesa al 49,0%.

Così come per i visti di ingresso, è possibile notare alcune peculiarità anche nelle più frequenti tipologie di permesso di soggiorno rilasciate per ciascuna collettività. L'Albania e il Marocco sono i Paesi che, attraverso i ricongiungimenti così come attraverso la venuta per lavoro, hanno mostrato una spiccata tendenza all'insediamento definitivo. La Cina, ad esempio, si è contraddistinta per l'elevato numero di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, essendo interessata a una permanenza di lunga durata, ma non definitiva. Collettività che hanno iniziato a caratterizzarsi per una crescente propensione all'insediamento permanente sono state quella moldava ed ucraina nelle quali, pur prevalendo permessi di soggiorno per motivi di lavoro, si è registrato un aumento dei titoli rilasciati per motivi familiari. Si tratta, tuttavia, di un'immigrazione più recente rispetto a quella che caratterizza le altre collettività e che continua a contraddistinguersi per il carattere prevalente di temporaneità. Significativo è stato il numero dei ricongiungimenti familiari anche per i migranti provenienti dall'India, una collettività in costante crescita.

Le stesse tendenze sono riscontrabili, pertanto, sia nei dati relativi al rilascio dei visti di ingresso che in quelli più strettamente connessi al soggiorno. A dimostrazione di tale fenomeno, si acclude una tabella nella quale è possibile osservare i due flussi a confronto per gli anni 2008, 2009 e 2010. Tuttavia, per ciò che concerne l'ultimo biennio, si osserva per alcune collettività una discrepanza tra i dati inerenti il rilascio dei visti e i titoli di soggiorno riconducibile agli effetti dell'ultima regolarizzazione del 2009, definita "sanatoria colf e badanti" in quanto limitata alla categoria dei lavoratori e delle lavoratrici impegnati nel settore domestico. Il provvedimento, disposto dalla Legge n.102 del 3 agosto 2009, ha fatto registrare 295.126 domande di assunzione presentate dai datori di lavoro, la maggior parte delle quali è stata accolta (222.182, 75,3%), mentre 34.559 istanze sono state rigettate (11,7%) e 2.713 sono state le rinunce alla data del 14 marzo 2011 (la parte restante delle domande è risultata ancora in fase di esame al momento della chiusura redazionale)¹⁰⁹. A dimostrazione di tale fenomeno, si segnala una corrispondenza pressoché totale tra le prime 10 nazionalità dei beneficiari del provvedimento di regolarizzazione e le principali collettività di migranti titolari di permessi di soggiorno rilasciati nel 2010.

Per agevolare la lettura della tabella si ricorda che per nazionalità non si intende in questa sede la cittadinanza del richiedente visto (dato non disponibile) bensì la somma dei dati relativi alle diverse sedi consolari per ciascun Paese. Si precisa, inoltre, che alcune rappresentanze consolari estendono la loro competenza anche a Stati limitrofi e, pertanto, occorre considerare tale elemento nella quantificazione del fenomeno.

Dati statistici in materia di visti rilasciati e flussi migratori verso l'Italia

ITALIA. Confronto tra visti nazionali e permessi di soggiorno rilasciati: prime dieci nazionalità (2008-2010)

	VISTI NAZIONALI: PRIME 10 NAZIONALITÀ			PERMESSI DI SOGGIORNO: PRIME 10 NAZIONALITÀ		
	<i>Paese</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>Paese</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
2008	Marocco	39.820	12,5	Albania	32.860	13,6
	Albania	30.576	9,6	Marocco	28.731	11,9
	USA	22.331	7,0	Ucraina	21.243	8,8
	India	21.893	6,9	Brasile	19.083	7,9
	Ucraina	19.883	6,2	Moldavia	16.576	6,9
	Cina	18.610	5,8	Cina	10.484	4,3
	Moldavia	15.760	4,9	India	10.029	4,2
	Filippine	11.525	3,6	Tunisia	7.769	3,2
	Bangladesh	10.716	3,4	Macedonia	6.379	2,6
	Perù	9.421	3,0	Cuba	5.895	2,4
2009	Cina	30.079	10,0	Cina	52.489	10,4
	Marocco	24.768	8,2	Marocco	51.942	10,2
	India	23.778	7,9	Albania	46.674	9,2
	Albania	21.567	7,2	Ucraina	39.640	7,8
	USA	20.597	6,8	India	34.912	6,9
	Moldavia	17.216	5,7	Moldavia	31.040	6,1
	Pakistan	16.618	5,5	Perù	19.833	3,9
	Ucraina	14.987	5,0	Filippine	15.773	3,1
	Perù	10.845	3,6	Egitto	14.524	2,9
	Filippine	10.097	3,3	Pakistan	14.191	2,8
2010	USA	21.021	9,6	Marocco	64.604	11,0
	Marocco	20.759	9,5	Cina	48.655	8,2
	Albania	15.446	7,1	Ucraina	48.249	8,2
	India	15.240	7,0	Albania	47.602	8,1
	Cina	14.062	6,4	Moldavia	41.806	7,1
	Moldavia	11.924	5,5	India	37.985	6,4
	Bangladesh	9.866	4,5	Bangladesh	20.928	3,5
	Filippine	8.521	3,9	Egitto	20.532	3,5
	Pakistan	7.549	3,5	Pakistan	20.237	3,4
	Ucraina	6.458	3,0	Perù	19.100	3,2

NB. Dall'anno 2003 al 2010 vengono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Council of Europe / Ministero Affari Esteri ed Eurostat

6.3. Il contrasto all'immigrazione irregolare: respingimenti e persone intercettate

Per verificare l'efficacia delle politiche dei visti come canale migratorio in Italia, è essenziale analizzare i dati relativi all'attività di contrasto dell'immigrazione irregolare da parte delle autorità competenti. Tale flusso statistico riguarda sia i respingimenti alla frontiera che le intercettazioni di cittadini stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale.

Per quel che concerne i respingimenti, nel corso dell'ultimo anno si è assistito ad un'inversione di tendenza. Infatti, fino al 2009, i respingimenti in Italia sono continuati a diminuire scendendo a 3.700 unità, a fronte dei 9.394 respingimenti del 2007 e ai 6.405 del 2008. A parziale spiegazione della tendenza, in corso da alcuni anni, si pone la mancata inclusione nelle statistiche dei cittadini di Bulgaria e Romania che, prima dell'allargamento, si collocavano nelle prime posizioni della graduatoria dei respingimenti, nonché la venuta meno del controllo delle frontiere terrestri per effetto dell'adesione di Slovenia (dicembre 2007) e Svizzera (dicembre 2008) agli accordi di Schengen¹¹⁰.

Per quanto riguarda la graduatoria delle nazionalità interessate, nel 2008 i Paesi maggiormente implicati nei respingimenti sono stati Iraq (6,0%), Albania (5,5%), Serbia (5,1%), Marocco (5,0%), Afghanistan (4,8%), Turchia (4,2%), Brasile (4,2%), Nigeria (3,4%), Cina (3,1%) e Paraguay (3,0%); mentre nel 2009 si è collocata al primo posto l'Albania (11,8% del totale), seguita da Marocco (7,2%), Iraq (5,5%), Afghanistan (4,7%), Turchia (4,2%), Brasile (4,1%), Nigeria (3,9%), Cina (3,6%), Senegal (3,1%), Algeria (3,0%).

ITALIA. Respingimenti: prime 10 nazionalità (2008-2010)

2008			2009			2010		
Paese	v.a.	%	Paese	Totale	%	Paese	Totale	%
Iraq	385	6,0	Albania	435	11,8	Albania	575	13,6
Albania	355	5,5	Marocco	265	7,2	Sconosciuto	500	11,9
Serbia	330	5,2	Iraq	205	5,5	Macedonia	215	5,1
Marocco	325	5,1	Afghanistan	175	4,7	Serbia	205	4,9
Afghanistan	310	4,8	Turchia	155	4,2	Marocco	190	4,5
Turchia	275	4,3	Brasile	150	4,1	Brasile	190	4,5
Brasile	270	4,2	Nigeria	145	3,9	Turchia	150	3,6
Nigeria	220	3,4	Cina	135	3,6	Cina	150	3,6
Cina	200	3,1	Senegal	115	3,1	Afghanistan	130	3,1
Paraguay	195	3,0	Algeria	110	3,0	Russia	115	2,7
Totale	6.405	100,0	Totale	3.700	100,0	Totale	4.215	100,0

Fonte: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Dati statistici in materia di visti rilasciati e flussi migratori verso l'Italia

Nel 2010 si è assistito, invece, a un nuovo incremento con 4.215 respingimenti alla frontiera, anche se la cifra è comunque inferiore a quella registrata nel 2008. Come nel 2009, l'Albania continua ad occupare il primo posto e a rappresentare il 13,6% sul totale dei respingimenti effettuati. Per la prima volta compare la Macedonia (5,1%), seguita da Serbia (4,9%), Marocco (4,5%), Brasile (4,5%), Turchia (3,6%), Cina (3,6%), Afghanistan (3,1%) e Russia (2,7%). È elevato il numero (500, pari all'11,9% del totale) di migranti respinti la cui nazionalità non è indicata, ma per i quali è stata rilevata la mancanza dei requisiti necessari all'ingresso che ha, quindi, motivato il respingimento. La maggior parte di questi respingimenti sono avvenuti alle frontiere aeree (420) e solo una piccola parte (80) ha avuto luogo presso i confini marittimi del Paese. In quest'ultimo caso, si è trattato nella metà dei casi di persone sprovviste di un valido documento di viaggio. Per quel che concerne i respingimenti alla frontiera aerea, il 46,4% dei casi è attribuibile alla mancata giustificazione dei fini e delle condizioni del soggiorno in Italia, mentre il 20,2% è connesso al mancato possesso di visto di ingresso o permesso di soggiorno. La restante casistica si ricollega, in parti uguali, all'assenza o alla falsificazione del titolo di viaggio, del visto o del permesso di soggiorno, nonché in minor misura (3,6%) all'assenza di sufficienti mezzi di sussistenza.

Mentre nel 2008, il 49,0% dei respingimenti è avvenuto alle stazioni aeroportuali, il 28,4% alle frontiere terrestri e il 22,6% alle frontiere marittime, nel 2009 (venute meno le frontiere terrestri) esso è avvenuto nei due terzi dei casi (67,8%) in una delle frontiere aeree rappresentate dagli aeroporti internazionali italiani e nel restante terzo presso le frontiere di mare. Una simile proporzione si è mantenuta anche nel 2010, con il 69,9% dei respingimenti che ha riguardato le frontiere aeree contro il 30,1% verificatosi presso i confini marittimi.

Per quanto riguarda le motivazioni del provvedimento, nella maggior parte dei casi lo scopo e le condizioni di soggiorno sono risultate non giustificate (dal 2008 al 2010, rispettivamente 26,0%, 22,4% e 20,9%), mentre sono stati di minore incidenza i casi in cui il visto di ingresso o il permesso di soggiorno sono risultati non validi (3,3%, 4,9%, 5,0%).

ITALIA. Respingimenti: motivazioni (2008-2010)

	2008		2009		2010	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
falsificazione di visto o permesso di soggiorno	210	3,3	180	4,9	210	5
assenza di visto o permesso di soggiorno	1.675	26,0	830	22,4	880	20,9
Totale	6.405	100,0	3.700	100,0	4.215	100,0

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Sono state 53.440 le persone rintracciate in condizione di irregolarità nel corso dell'anno 2009. Confrontando i dati con quelli relativi all'anno precedente, si denota un decremento di 14.735 unità. I dati del 2010 sembrano confermare questa tendenza, con una contrazione complessiva del 13,8% che ha portato a registrate 46.955 intercettati.

ITALIA. Intercettati in condizione irregolare: prime 10 nazionalità (2008-2010)

2008			2009			2010		
Paese	v.a.	%	Paese	v.a.	%	Paese	v.a.	%
Marocco	11.520	16,9	Marocco	9.450	17,7	Marocco	7.900	16,8
Tunisia	7.860	11,5	Tunisia	8.175	15,3	Tunisia	5.160	11,0
Egitto	4.245	6,2	Senegal	3.800	7,1	Nigeria	3.965	8,4
Senegal	4.190	6,1	Cina	3.460	6,5	Senegal	3.250	6,9
Cina	4.150	6,1	Nigeria	3.370	6,3	Cina	2.965	6,3
Nigeria	4.045	5,9	Egitto	3.170	5,9	Albania	2.820	6,0
Albania	3.635	5,3	Albania	2.875	5,4	Egitto	2.720	5,8
India	2.570	3,8	Bangladesh	1.600	3,0	Ucraina	1.460	3,1
Moldavia	2.230	3,3	Moldavia	1.485	2,8	Algeria	1.420	3,0
Ucraina	2.090	3,1	Ucraina	1.480	2,8	India	1.260	2,7
Totale	68.175	100,0	Totale	53.440	100,0	Totale	46.955	100,0

Fonte: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Le nazionalità maggiormente rappresentate sono state il Marocco e la Tunisia che, negli ultimi 3 anni, si sono sempre posizionate rispettivamente al primo e al secondo posto, con un'incidenza sul totale passata, nel corso del triennio, dal 16,8% al 17,7% per il Marocco e dall'11,0% al 15,3% per la Tunisia. Una presenza sempre maggiore ha assunto la Nigeria che, da sesta collettività nel 2008, è giunta ad occupare il terzo posto nel 2010 per numero di migranti irregolari intercettati. In lieve calo rispetto al biennio precedente anche il numero di cittadini provenienti da Senegal, Cina, Albania, Egitto e Ucraina che, tuttavia, continuano ad essere presenti in maniera preponderante rispetto ad altre collettività. In confronto con il 2009, sono comparse due nuove collettività: quella algerina, con un'incidenza del 3%, e quella indiana, che rappresenta il 2,7% delle intercettazioni, già presente nel 2008 con un'incidenza lievemente maggiore (3,8%).

Confrontando i dati del 2010 relativi ai respingimenti di migranti sprovvisti dei requisiti per l'ingresso con il flusso riguardante i visti nazionali rilasciati e lo stock dei permessi di soggiorno, è possibile osservare per alcune collettività caratteristiche peculiari.

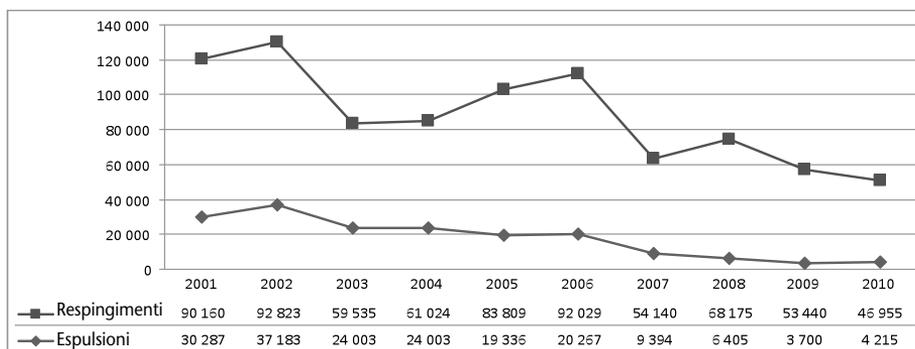
Per comprendere l'entità dei flussi occorre, infatti, considerare sia il volume dei visti rilasciati che i titoli di soggiorno in corso di validità, nonché i respingimenti di migran-

Dati statistici in materia di visti rilasciati e flussi migratori verso l'Italia

ti non autorizzati provenienti dalla stessa area geografica. Ad esempio, nel 2010 sono stati 20.789 i cittadini marocchini titolari di regolare visto di ingresso, pari al 9,5% dei visti rilasciati nel corso dell'anno; tuttavia, per la medesima collettività si sono verificati 190 respingimenti alla frontiera, vale a dire il 4,5% del totale dei provvedimenti dell'anno in esame. È interessante notare che, nel 53% dei casi, tale decisione è stata riconducibile al mancato possesso di regolare visto di ingresso o permesso di soggiorno. Di particolare rilevanza anche il caso della Cina, con 14.062 cittadini beneficiari di visto e 150 respinti a causa dell'assenza (33%) o della falsificazione (33%) del visto o del documento necessario all'ingresso nel territorio nazionale, nonché dell'Albania, terzo Paese per numero di visti rilasciati (15.446) e primo nella graduatoria dei respingimenti con 575 provvedimenti, il 17% dei quali avvenuto per assenza di visto o di permesso di soggiorno. Sommando, per il 2010, i provvedimenti di cui sono stati oggetto i cittadini di questi tre Paesi si giunge al 27,9% dei respingimenti alla frontiera dovuti al mancato possesso del visto (245 su 880). In particolare, la Cina è il primo Paese per respingimenti dovuti alla falsificazione del visto e del permesso di soggiorno, rappresentando circa un quarto dei provvedimenti registrati nel corso del 2010. D'altronde, il Marocco, l'Albania e la Cina costituiscono anche i primi tre Paesi per numero di permessi di soggiorno rilasciati (dato di stock) e rappresentano rispettivamente il 14,2%, il 13,7% e il 7,9% del totale dei soggiornanti in Italia al 31 dicembre 2010.

Anche nella graduatoria dei primi rilasci di titoli di soggiorno relativi all'anno 2010, queste collettività si collocano nei primi quattro posti (insieme all'Ucraina) con un'incidenza pari all'11% per il Marocco e di poco superiore all'8% per Cina e Albania. Tutto ciò lascia supporre che la pressione migratoria proveniente da queste aree geografiche sia particolarmente forte e tenda a confluire sia in canali regolari che irregolari.

ITALIA. Espulsioni e respingimenti: serie storica 2001 - 2010



FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Dal confronto dei dati complessivi sul contrasto dell'immigrazione irregolare si evidenzia, rispetto al 2001, una diminuzione sia dei respingimenti che degli intercettati in condizione irregolare. Nonostante questa tendenza comune, emerge però la netta preponderanza delle intercettazioni rispetto ai respingimenti. Tutto ciò lascia supporre che la maggior parte dei migranti sia entrata nell'irregolarità in condizione di *overstayer*, ovvero come persone che, pur avendo effettuato regolare ingresso nel territorio dello Stato, si sono poi trattenute oltre il termine previsto senza alcuna autorizzazione. D'altronde, come rilevato nel *Rapporto sulla criminalità in Italia 2010* a cura del Ministero dell'Interno¹¹¹, i migranti entrati eludendo i controlli di frontiera non rappresentano affatto la componente più cospicua della presenza straniera irregolare. Al contrario, una parte consistente dell'immigrazione irregolare in Italia è costituita proprio dalla categoria degli *overstayer*, solitamente muniti di regolare visto di ingresso. Tali dati rendono ancora più evidente l'importanza di una politica dei visti efficace, non solo per favorire l'immigrazione regolare ma anche per limitare i flussi irregolari.

ITALIA. Confronto tra visti nazionali, respingimenti, permessi di soggiorno (stock e flusso) e intercettazioni di migranti irregolari (espulsioni) per alcune collettività (2010)

	VISTI		RESPINGIMENTI			
	v.a.	%	v.a.	%	% Assenza di visto o permesso di soggiorno	% Falsificazione di visto o permesso di soggiorno
Marocco	20.759	9,5	190	4,5	53	5
Albania	15.446	7,1	575	13,6	17	1
Cina	14.062	6,4	150	3,6	33	33
Totale	218.318	100,0	4.215	100,0	100,0	100,0
	PERMESSI DI SOGGIORNO (STOCK)		PERMESSI DI SOGGIORNO (FLUSSO)		ESPULSIONI	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Marocco	501.308	14,2	64.604	11,0	7.900	16,8
Albania	483.705	13,7	47.602	8,1	2.820	6,0
Cina	278.863	7,9	48.655	8,2	2.965	6,3
Totale	3.525.586	100,0	589.988	100,0	46.955	100,0

Fonte: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

7. Conclusioni

La politica dei visti deve essere, senz'altro, considerata una leva di intervento importante nel settore della mobilità, sia quando viene regolata in maniera efficace nei confronti di chi deve munirsi di tale documento, sia nel momento in cui la sua obbligatorietà viene superata nell'ottica dell'ampliamento della libera circolazione delle persone, una delle realizzazioni più significative dell'UE.

È ancora più rilevante sottolineare che di questo beneficio, che rende relative le frontiere e consente di non attribuire un valore ermetico all'esistenza di Stati nazionali, beneficiano non solo i cittadini dell'Unione ma anche quelli dei Paesi facenti parte dello Spazio Economico Europeo e, seppure in misura meno ampia (per brevi periodi di soggiorno), le persone che provengono da altri Paesi.

In Italia, tra tutti quelli che entrano nel territorio nazionale per i più svariati motivi, solo 1 su 50 entra dopo essersi munito di visto. Questa precisazione aiuta a capire, nonostante i problemi derivanti da diverse congiunture (come da ultimo quella legata agli eventi del Nord Africa), che la reazione non può consistere nell'insistere su prospettive riduzioniste, che andrebbero a intaccare una impostazione nella quale si riflette la grande tradizione umanitaria europea, bensì nel contemporaneamente l'apertura con l'applicazione di un controllo serio ma non vessatorio, che serva a scoraggiare sia le furbizie dei singoli, sia gli interessi economici di chi pratica il traffico dei migranti.

Una serena analisi della politica dei visti consente di evidenziare diversi punti:

- 1) la comunitarizzazione delle norme sui visti ha esercitato una grande efficacia nel contesto europeo, tuttavia è da ritenersi non esaustiva e bisognosa di essere completata con altre norme comuni su altri aspetti, quali il soggiorno, le quote lavorative, le modalità di accesso al mercato del lavoro, gli interventi in caso di emergenze che superano i singoli Stati, l'aiuto allo sviluppo da assicurare ai Paesi a forte pressione migratoria e così via;
- 2) riesce a conseguire un'apprezzabile efficacia una normativa sui visti che sia fatta conoscere in maniera ampia nei Paesi a forte pressione migratoria e che riesca a essere applicata secondo modalità amministrative semplici e a portata di mano e si mostri attrezzata per il contrasto di quanti tentano di aggirarla. La via della legalità deve presentarsi non solo come una via virtuosa ma anche come quella più conveniente in termini di attesa, costi ed equità. Numerose esperienze del passato insegnano che in questo modo si determina un incanalamento delle vie della legalità;
- 3) è molto importante che nei casi di contestazione delle singole pratiche, l'autorità diplomatico-consolare sia in grado di intervenire con tempestività, dando le motivazioni delle decisioni adottate o, all'occorrenza, rivedendole. Ogni candi-

dato allo spostamento deve riuscire ad avere una percezione psicologica (non soggetta quindi a lunghe attese) tra la sua richiesta e la risposta della struttura: anche questo è un modo di rafforzare le vie legali;

- 4) l'esperienza italiana dei visti è caratterizzata non solo dal grande numero di pratiche esaminate per la concessione dei visti, dimensione comune anche a qualche altro Stato Membro, ma anche per il gran numero di pratiche riguardanti gli oltre 4 milioni di italiani residenti all'estero. La sommatoria degli impegni sui due versanti attesta che si è di fronte a un impegno complesso, specialmente in una fase in cui scarseggiano le risorse finanziarie e che, ciò nonostante, è notevole lo standard raggiunto dal Ministero degli Affari Esteri.

Le annotazioni tecniche e operative, riportate in questa parte del "Rapporto EMN Italy", vanno lette all'interno del quadro globale dell'immigrazione descritto nell'introduzione e anche in collegamento con i successivi approfondimenti dedicati all'immigrazione irregolare.

Note

- ¹ www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=444.
 - ² www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020_SceltePoliticaEstera_090408.pdf.
 - ³ www.socialautopsy.org/conflictiglobali/sites/default/files/pdf/numero2/2_Guild_Bigo.pdf.
 - ⁴ www.clingendael.nl/publications/2006/20061000_cdsp_paper_dip.pdf.
 - ⁵ Infantino Federica, *La frontiera au guichet. Politiques et pratiques des visas Schengen à l'Ambassade et au Consulat d'Italie au Maroc, "Champ pénal"* [online], Vol. VII, 2010 (<http://champpenal.revues.org/7864#abstract-fr>).
 - ⁶ http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18485/CARIM_ASN_2011_59.pdf?sequence=1.
 - ⁷ www.emnitaly.it/ev-98.htm.
 - ⁸ www.esteri.it/MAE/normative/Normativa_Consolare/Visti/Decreto_Legislativo_25_luglio_1998_Aggiornato.pdf.
 - ⁹ www.emnitaly.it/ev-95.htm.
 - ¹⁰ EMN Italy (a cura di), *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, Ed. Idos, Roma, 2011, p. 188.
 - ¹¹ *Ibid.*, p. 188.
 - ¹² *Ibid.*, p. 177.
 - ¹³ *Ibid.*, p. 83.
 - ¹⁴ *Ibid.*, p. 83.
 - ¹⁵ *Ibid.*, p. 152.
 - ¹⁶ *Ibid.*, p. 82.
 - ¹⁷ EMN Italy (a cura di), *The organization of migration and asylum policies*, Idos, Roma, 2012, cfr. www.emnitaly.it.
 - ¹⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006*, Roma, 13 maggio 2005, p. 86-87, in www.governo.it/Presidenza/DICA/immigrazione/DPPI_04052005_2.pdf.
 - ¹⁹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_IT_ACT_part1_v3.pdf.
 - ²⁰ www.ansa.it/web/notizie/rubriche/politica/2010/07/12/visualizza_new.html_1852041182.html.
 - ²¹ <http://agenziaaise.it/esteri/frattini/65397-il-ministro-frattini-al-forum-euromed-.html>.
 - ²² Istituto Affari Internazionali, *Cronologia della politica estera italiana, gennaio - dicembre 2010*, www.iai.it/pdf/Cronologia/cronologia_2010.pdf.
 - ²³ www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/07/20110719_Italia-Cina_firmati_nuovi_accordi.htm?LANG=IT.
 - ²⁴ www.esteri.it/MAE/normative/Normativa_Consolare/Visti/Decreto_Legislativo_25_luglio_1998_Aggiornato.pdf.
 - ²⁵ www.esteri.it/MAE/normative/Normativa_Consolare/Visti/DPR394_1999modificato.pdf.
 - ²⁶ www.esteri.it/MAE/normative/Normativa_Consolare/Visti/Decreto_interministeriale_n850_definitivo_nov2011.pdf.
 - ²⁷ www.esteri.it/MAE/normative/Normativa_Consolare/Visti/direttiva_MinInterno2000.pdf.
 - ²⁸ www.esteri.it/MAE/normative/Normativa_Consolare/Visti/codice_visti.pdf.
 - ²⁹ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 280 del 1° dicembre 2011.
 - ³⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0031_it.htm.
 - ³¹ Sono soggetti a tale obbligo i cittadini provenienti dai seguenti Stati: Afghanistan, Algeria, Angola, Arabia Saudita, Armenia, Autorità Palestinese, Azerbaigian, Bahrein, Bangladesh, Belize, Benin, Bhutan, Bielorussia, Bolivia, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Camerun, Capo Verde, Centrafrica, Ciad, Cina, Colombia, Comore, Congo, Congo (Repubblica Democratica), Corea del Nord, Costa d'Avorio, Cuba, Dominica, Dominicana (Repubblica), Ecuador, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Eritrea, Etiopia, Fiji, Filip-
-

pine, Gabon, Gambia, Georgia, Ghana, Giamaica, Gibuti, Giordania, Grenada, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Guyana, Haiti, India, Indonesia, Iran, Iraq, Kazakistan, Kenia, Kirghizistan, Kiribati, Kosovo, Kuwait, Laos, Lesotho, Libano, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Maldive, Mali, Marocco, Marshall, Mauritania, Micronesia, Myanmar, Moldavia, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nauru, Nepal, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Palau, Papua-Nuova Guinea, Perù, Qatar, Ruanda, Russia, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa Occidentali, Sao Tomé e Principe, Senegal, Sierra Leone, Siria, Somalia, Sri Lanka, Sud Africa, Sudan, Suriname, Swaziland, Tagikistan, Tanzania, Thailandia, Timor Orientale, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Turchia, Turkmenistan, Tuvalu, Ucraina, Uganda, Uzbekistan, Vanuatu, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

³² www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0972_2008_10_22_dlgs_3_10_08_160.html.

³³ Si è, poi, ulteriormente tornati sulla materia del ricongiungimento familiare con la Legge 94/2009 che ha posto restrizioni per alcuni casi specifici.

³⁴ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0982_dlgs10_08_2007_n154_.html.

³⁵ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0983_decreto_legislativo_09_01_08_n17.html.

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:it:PDF>.

³⁷ Il mancato recepimento della direttiva 2009/50/CE comporta l'apertura della procedura di infrazione verso l'Italia ed altri Stati Membri. Tuttavia l'approvazione della legge comunitaria 2010 (30 novembre 2011) delega il Governo ad adottare, entro 3 mesi, un decreto legislativo per l'implementazione della direttiva in questione (oltre che per quella sulle sanzioni ai datori di lavoro).

³⁸ Per i cittadini albanesi l'esenzione dall'obbligo del visto si applica esclusivamente ai titolari di passaporti biometrici.

³⁹ Per i cittadini bosniaci l'esenzione dall'obbligo del visto si applica esclusivamente ai titolari di passaporti biometrici.

⁴⁰ Per i cittadini macedoni l'esenzione dall'obbligo del visto si applica esclusivamente ai titolari di passaporti biometrici.

⁴¹ Per i cittadini montenegrini l'esenzione dall'obbligo del visto si applica esclusivamente ai titolari di passaporti biometrici.

⁴² I cittadini serbi titolari di passaporto rilasciato dalla Direzione di coordinamento serba sono esclusi dal beneficio dell'esenzione dal visto. L'esenzione dall'obbligo del visto si applica esclusivamente ai titolari di passaporti biometrici.

⁴³ Per i cittadini di Taiwan l'esenzione dall'obbligo del visto si applica esclusivamente ai titolari di passaporti comprensivi del numero di carta d'identità.

⁴⁴ http://img.poliziadistato.it/docs/STUDENTI_ingresso_breve_periodo_senza_visto_inoltro_mess_MAE.pdf.

⁴⁵ Ai sensi del Regolamento CE 539/2001, vi è un'informativa che include le deroghe nazionali, dei singoli Paesi membri, all'obbligo del visto, per determinate categorie di cittadini, che possono essere esentate o soggette a visto, per uno o più Stati membri, in determinate condizioni e/o se in possesso di uno specifico documento di viaggio (es: funzionari delle organizzazioni internazionali, titolari di passaporti diplomatici, di servizio e ufficiali, membri di equipaggi, ecc.), determinati viaggi scolastici di gruppo, e/o in base alla finalità del soggiorno (es: se svolgono attività retribuita durante il soggiorno e/o per soggiorni motivati da cure mediche). Pertanto tra i requisiti per l'ingresso di un cittadino non comunitario vi è il possesso di un visto d'ingresso, salvo i casi di esenzione. Tale obbligo è imposto per qualsiasi motivo di ingresso (per soggiorno o per transito), salvo eccezioni, e per qualsiasi durata dell'eventuale successivo soggiorno.

⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:IT:PDF>.

⁴⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0085:0095:IT:PDF>.

⁴⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0097:0107:IT:PDF>.

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0125:0135:IT:PDF>.

⁵⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0169:0179:IT:PDF>.

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0109:0119:IT:PDF>.

⁵² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0137:0147:IT:PDF>.

⁵³ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22007A1218\(02\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22007A1218(02):IT:HTML).

⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:052:0034:0044:IT:PDF>.

⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:085:0001:0004:IT:PDF>.

⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:IT:PDF>.

⁵⁷ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0749_Audizione_Ministro_Schengen.pdf.

⁵⁸ Questo vale soprattutto per i minori, conformemente alle garanzie previste dalla convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

⁵⁹ I diritti non vengono riscossi per alcune categorie (es: minori di anni 6, motivi di studio, ricercatori che si spostano per brevi soggiorni in ambito della Comunità a fini di ricerca, i rappresentanti di Organizzazioni senza lucro di età non superiore ai 25 anni che partecipano a conferenze, manifestazioni sportive, culturali o educative, congiunti e familiari di cittadini UE di cui alla direttiva CE/38/2004). Infine, possono essere esentati i minori tra i 6 e 12 anni, i titolari di passaporti diplomatici e di servizio, i partecipanti a seminari, conferenze, manifestazioni sportive, culturali o educative organizzati da organizzatori senza fini di lucro di età non superiore ai 25 anni. Specifiche deroghe alla riscossione o riduzione dei diritti possono essere disposte dai singoli Stati membri a tutela di specifici interessi (es: politica estera, promozione di propri interessi ecc.).

⁶⁰ Per una trattazione più estesa si veda Zampagni Francesca, *A Visa for Schengen's Europe. Consular Practices and regular migration from Senegal to Italy*, CARIM AS 2011/59, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), 2011 (http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18485/CARIM_ASN_2011_59.pdf?sequence=1).

⁶¹ www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Sportello_Info/DomandeFrequenti/Visto_per_Italia/.

⁶² Ai fini del ricongiungimento si considerano minori i figli di età inferiore a diciotto anni al momento della presentazione dell'istanza di ricongiungimento. I minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli.

⁶³ Il Codice dei Visti Schengen elenca i Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto di transito aeroportuale (ovvero l'elenco dei cittadini di Paesi terzi che sono soggetti all'obbligo del visto di transito in tutti i Paesi Schengen). Questa lista è di competenza dei singoli Stati membri. Tuttavia, esiste anche un elenco dei Paesi i cui cittadini sono soggetti a visto di transito aeroportuale in uno o più Stati Schengen ma non in tutti.

⁶⁴ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0550_COMM_NATIVE_C_2008_7932_F_EN_ANNEXE1.pdf.

⁶⁵ Zampagni Francesca, *Cit.*

⁶⁶ Infantino Federica, *Cit.*

⁶⁷ www.esteri.it/MAE/normative/Normativa_Consolare/Visti/D.LGS_N.286.1998_Testo_consolidato_anno_2011.pdf.

⁶⁸ <http://champpenal.revues.org/7864#abstract-fr>.

⁶⁹ Per comprendere la tipologia dei servizi offerti da queste società specializzate, si suggerisce la consultazione del sito istituzionale della VFS Global: www.vfsglobal.com/italian/Index.aspx.

⁷⁰ www.informazione-web.com/2011/04/turismo-estero-accordo-ministero-degli-esteri-enit/.

⁷¹ King Russell, Mai Nicola, *Out of Albania: from crisis migration to social inclusion in Italy*, Berghahn Books, New York, 2008.

⁷² Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, a cura di Melchionda Ugo, *Gli albanesi in Italia. Inserimento lavorativo e sociale*, Franco Angeli, Milano, 2003.

⁷³ Devole Rando, Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana, *Gli albanesi in Italia. Conseguenze economiche e sociali dell'immigrazione*, Idos, Roma 2008.

⁷⁴ Per una efficace visione di sintesi sulle questioni arbëreshë si rimanda alla recente pubblicazione di Gabriele Morettini (*Una riflessione sulla nascita delle comunità arbëreshë*, in Moretti Eros (a cura di). *Lungo le sponde dell'Adriatico*. Franco Angeli, Milano, 2008, pp. 19-43).

⁷⁵ Per una ricostruzione storica, indispensabile per comprendere le complesse relazioni italo-albanesi, il testo comunemente ritenuto di riferimento è: Biagini Antonello, *Storia della Albania contemporanea*, Bompiani - RCS, Milano, 2006.

⁷⁶ Barjaba Kosta, Georges Lapassade, Luigi Perrone, *Naufraqi albanesi. Studi, riflessioni e ricerche sull'Albania*, Sensibili alle foglie, Roma, 1996.

⁷⁷ United Nations Development Programme, *Albanian Human Development Report 1998*, New York, 1998.

⁷⁸ Vehbiu Ardian, Devole Rando, *La scoperta dell'Albania. Gli albanesi secondo i mass media*, Edizioni Paoline, Torino, 1996.

⁷⁹ King Russell, Mai Nicola, *Of myths and mirrors: interpretations of Albanian migration to Italy*, in "Studi Emigrazione", n. 145, 2002, pp. 161-199.

⁸⁰ Horvat Vedran, *Brain drain. Threat to successful transition in South-East Europe?*, in "South East European Politics", no. 1, May 2004, pp. 76-93.

⁸¹ Guardia di Finanza, *Rapporto 2010*, Roma, 2011. Cfr. www.gdf.gov.it/GdF/it/Documenti_e_publicazioni/Pubblicazioni/Le_publicazioni_dell_Ente_Editoriale/IL_Rapporto_Annuale/info-614484291.html.

⁸² Per maggiori informazioni: www.italcoopalbania.org.

⁸³ www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/22.%20Italian%20Paper%20-%20Italian%20version.pdf.

⁸⁴ Comunicato stampa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 19 luglio 2011. www.lavoro.gov.it/Lavoro/AreaStampa/comunicati/2011_07_19_1.htm; www.italcoopalbania.org/borsedistudio.php?l=i.

⁸⁵ Barjaba Kosta, King Russell, *Introducing and theorising Albanian migration*, in King Russell, Mai Nicola, Schwandner-Sievers Stephanie (eds), *The new Albanian migration*, Sussex Academic Press, Brighton, 2005.

⁸⁶ Devole Rando, Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana, *Gli albanesi in Italia. Conseguenze economiche e sociali dell'immigrazione*, Idos, Roma, 2008, p. 101.

⁸⁷ Devole Rando, Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana, *Cit.*, p. 98.

⁸⁸ Devole Rando, *Le migrazioni circolari*, 19 maggio 2010, in www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Albania/Le-migrazioni-circolari.

⁸⁹ La letteratura sui moldavi in Italia conosce tuttora un carattere episodico. A titolo rappresentativo possono essere citati: Bertazzon Letizia, *Gli immigrati moldavi in Italia e in Veneto*, Veneto Lavoro, 2007; Bodolica Virginia, Spraggon Martin, *Work experiences of Moldovan women in Italy: bearing the double identity strangeness*, in "Equal Opportunities International", Vol. 27, no. 6, 2008, pp. 537-558; Deleu Ecaterina, *I migranti moldavi in Italia e a Roma*, in Caritas di Roma, *Osservatorio romano sulle migrazioni. Quinto rapporto*, Idos, Roma, 2009, pp. 199-208; Nanni Maria Paola, *I moldavi in Italia: situazioni e prospettive*, *Ambasciata della Repubblica di Moldova in Italia*, Roma, 2009; Palese Alvisa, et al., *Italian-Moldovan international nurse migration: rendering visible the loss of human capital*, in "International Nursing Review", no. 57, 2010, pp. 64-69; Ricci Antonio, *Italia-Repubblica di Moldavia: nuovi e vecchi flussi*, in Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo 2011*, Idos, Roma, 2011, pp. 389-392.

⁹⁰ Cfr., ad esempio, Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *edizione 2010*, pp. 26-31; *edizione 2011*, pp. 26-33.

⁹¹ Sui senegalesi in Italia si vedano, tra i tanti contributi: Campus Aurora, Mottura Giovanni, Perrone Luigi, *I Senegalesi*, in Mottura Giovanni (a cura di), *L'arcipelago immigrazioni. Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia*, Ediesse, Roma, 1993; Schmidt di Friedberg Ottavia, *L'immigrazione africana in Italia: le cas sénégalais*, in "Revue Etudes Internationales", 1, 1993, pp. 125-140; Riccio Bruno, *Spazi transnazionali: esperienze senegalesi*, in "Afriche e Orienti", 3-4, 2000. Infine, si segnala il recen-

Note

te numero monografico dedicato a "Il Senegal e la diaspora senegalese" della rivista bolognese "Africa e Mediterraneo" (n. 74, luglio 2011).

⁹² Some Aymar Narodar, *Migrations au Sénégal: Profil National 2009*, IOM, Genève, 2009, p. 53.

⁹³ Bruzzone Virginia Tiziana, Fall Papa Demba, Tall Serigne Mansour, Gueye Cheikh, *Le milieu sénégalais et l'action transnationale des migrantes*, CeSPI, Rome, 2006, p. 28.

⁹⁴ Fasani Francesco, *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, Italy Country report, Clandestino Project, 2009, p. 51.

⁹⁵ Fonte: MAE, Ambasciata d'Italia a Dakar, www.ambdakar.esteri.it

⁹⁶ Si veda l'accordo sulla *gestion concertés des flux migratoires* del 23 settembre 2006 e la circolare del 15 gennaio 2010: www.immigration-professionnelle.gouv.fr/nouveaux-dispositifs/accords-bilatéraux.

⁹⁷ Si veda l'accordo del 9 novembre 2007 (prolungato fino al 2010) che ha autorizzato il rilascio di circa 2,700 permessi di soggiorno per lavoro a senegalesi intenzionati a cercare lavoro in Spagna.

⁹⁸ Ministero degli Affari Esteri, Comunicato stampa, 11 marzo 2010. Disponibile su: www.esteri.it.

⁹⁹ È utile evidenziare che il tasso medio nazionale di riammissioni è pari a circa il 45%, mentre nel caso del Senegal si attesta al 23,2%. Questo dato riflette l'assenza di un accordo di riammissione tra Italia e Senegal (Lencioni Silvia, *L'immigrazione irregolare senegalese in Italia*, Returnet Report, 2008).

¹⁰⁰ Un accordo "contro l'immigrazione clandestina" è stato firmato con il Gambia durante lo stesso tour. Migreurop, *Italie: cronologie d'expulsion, débarquements et accords signés*, luglio 2010.

¹⁰¹ Di Pascale Alessia, *Migration Control at Sea: The Italian Case*, in Ryan Bernard, Mitsilegas Valsamis (eds), *Extraterritorial Immigration Control*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010.

¹⁰² Migrants at sea, *EU and ACP Fail to Reach Agreement on Migration in Revised Cotonou Agreement*, 23 giugno 2010. Per un'analisi approfondita degli APE si veda: CEPII-CIREM, *An impact study on the EU-ACP Economic Partnership Agreements in the six ACP regions*, Final Report, Paris, January 2008.

¹⁰³ Fonte: MAE, Ambasciata d'Italia a Dakar, www.ambdakar.esteri.it.

¹⁰⁴ Attualmente la missione Frontex in Senegal consiste in due navi pattuglie della *Guardia Civil*, un elicottero della polizia nazionale spagnola e un aereo messo a disposizione dal Ministro della Difesa spagnolo. Migrants at sea, *Spain and Senegal renew agreement permitting Frontex to operate from Dakar*, 24 maggio 2010.

¹⁰⁵ Zampagni Francesca, *A Visa for Schengen's Europe. Consular Practices and regular migration from Senegal to Italy*, CARIM AS 2011/59, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), 2011, pp 24 e ss. (http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18485/CARIM_ASN_2011_59.pdf?sequence=1).

¹⁰⁶ Nel 2011 sono dotati di tali apparati i 15 Uffici di Frontiera maggiormente interessati dal traffico passeggeri da e per extra-Schengen (Frontiere aeree di Fiumicino, Malpensa, Verona, Bologna, Bergamo – Orio al Serio, Linate e Frontiere marittime di Genova, Venezia, Civitavecchia, Napoli, Palermo, Trapani, Ancona, Bari e Brindisi). Cfr. Programma annuale Italia. Fondo Europeo per le Frontiere Esterne: www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0365_programma_annuale_2011.pdf.

¹⁰⁷ Caritas/Migrantes (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, Idos, Roma, 2011, pp.140-142.

¹⁰⁸ Dati successivi all'entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri (testo rilevante ai fini del SEE). Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0862:it:HTML>.

¹⁰⁹ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0099_Emerzione_colf_e_badanti-dati_al_14_marzo_2011.pdf.

¹¹⁰ EMN Italy (a cura di), *Rapporto annuale sulle statistiche in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale 2009*, Idos, Roma, 2011, p. 24. Cfr. <http://www.emnitaly.it/rs-25.htm>.

¹¹¹ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900_rapporto_criminalita.pdf.

8. Allegato statistico

Tavola 1: Totale visti per tipologia (2001-2010)

		<i>Totale Visti</i>	<i>Totale Visti A</i>	<i>Totale Visti C</i>	<i>Totale Visti D</i>
2001	Rilasciati	947.085	37.572	723.346	186.167
2001	Richiesti	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	Rifiutati	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	Rilasciati	852.347	165.393	533.124	153.830
2002	Richiesti	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	Rifiutati	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	Rilasciati	874.863	8.143	585.162	167.950
2003	Richiesti	1.027.334	N.D.	N.D.	N.D.
2003	Rifiutati	152.460	N.D.	N.D.	N.D.
2004	Rilasciati	983.499	7.561	679.281	181.884
2004	Richiesti	1.154.558	N.D.	N.D.	N.D.
2004	Rifiutati	171.059	N.D.	N.D.	N.D.
2005	Rilasciati	1.076.680	6.173	763.097	172.390
2005	Richiesti	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2005	Rifiutati	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006	Rilasciati	1.198.167	6.458	912.040	161.636
2006	Richiesti	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006	Rifiutati	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2007	Rilasciati	1.519.816	5.195	1.104.425	254.854
2007	Richiesti	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2007	Rifiutati	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2008	Rilasciati	1.563.567	2.183	1.179.113	190.197
2008	Richiesti	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2008	Rifiutati	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2009	Rilasciati	1.401.706	1.392	1.087.616	155.286
2009	Richiesti	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2009	Rifiutati	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2010	Rilasciati	1.543.408	931	1.270.109	191.168
2010	Richiesti	1.605.809	N.D.	N.D.	N.D.
2010	Rifiutati	62.401	N.D.	N.D.	N.D.

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

Allegati statistici

Tavola 2: Visti D rilasciati (per motivi e cittadinanza)

Tavola 2.1 : Visti D rilasciati per motivo (2001-2010)

	<i>Totale</i>	<i>Studio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Famiglia</i>	<i>Altri motivi: Totale</i>	<i>Altri motivi: Protezione umanitaria/int ernazionale</i>	<i>Altri motivi: Residenza elettiva</i>	<i>Altri motivi: non specificato</i>	<i>Altri motivi: eventuali motivi nazionali</i>
2001	186.167	26.777	55.680	70.346	33.364	0	791	32.573	N.D.
2002	153.830	30.890	40.154	66.033	16.753	0	852	15.901	N.D.
2003	178.532	32.077	59.096	69.532	17.828	0	818	17.010	N.D.
2004	196.825	30.940	59.747	86.898	19.240	0	814	18.426	N.D.
2005	224.080	31.691	79.764	91.165	21.460	0	968	20.492	N.D.
2006	217.875	32.928	83.086	80.181	21.680	0	928	20.752	N.D.
2007	363.277	34.933	215.720	93.554	19.070	0	952	18.118	N.D.
2008	318.872	37.236	131.692	129.007	20.937	0	896	20.041	N.D.
2009	301.561	34.462	132.019	111.775	23.305	0	888	22.417	N.D.
2010	218.318	36.794	69.041	91.224	21.259	0	1.073	20.186	N.D.

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Tavola 2.2 : Visti D rilasciati per motivo. Primi 10 Paesi (2001-2010)

	Posiz.	Paese	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Altri motivi: Totale	Altri motivi: Protezione umanitaria/ internazion.	Altri motivi: Residenza elettiva	Altri motivi: non specificato
2001	1	Albania	23.125	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	2	Romania	20.545	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	3	Marocco	16.519	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	4	U.S.A.	15.889	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	5	Cina	10.396	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	6	Tunisia	5.861	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	7	Polonia	5.643	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	8	India	5.470	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	9	Filippine	5.061	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	10	Macedonia FYR of	4.529	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	1	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	2	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	3	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	4	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	5	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	6	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	7	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	8	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	9	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	10	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	1	Romania	22.952	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	2	Albania	18.706	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	3	USA	15.456	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	4	Marocco	14.816	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	5	Polonia	9.632	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	6	Slovacchia	6.313	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	7	Cina	5.240	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	8	India	5.061	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	9	Tunisia	4.505	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	10	Serbia-Montenegro	3.629	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	1	Romania	33.005	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	2	Albania	21.138	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	3	Marocco	17.027	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	4	USA	15.715	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	5	Cina	8.925	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	6	India	6.069	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	7	Serbia-Montenegro	5.664	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	8	Filippine	4.800	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	9	Tunisia	4.769	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	10	Macedonia FYR of	3.945	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2005	1	Romania	42.322	962	34.048	7.129	183	0	0	183
2005	2	Albania	23.530	1.795	5.594	15.266	875	0	7	868
2005	3	USA	20.231	12.957	683	223	6.368	0	465	5.903
2005	4	Marocco	17.343	102	4.754	12.155	12.487	0	0	12.487
2005	5	Cina	13.621	1.188	2.869	9.365	199	0	2	197
2005	6	Ucraina	7.925	191	3.201	3.857	676	0	0	676
2005	7	India	7.222	592	1.759	4.239	632	0	6	626
2005	8	Filippine	6.953	287	3.951	2.457	258	0	0	258
2005	9	Serbia-Montenegro	6.297	455	2.522	3.139	181	0	0	181
2005	10	Macedonia FYR of	5.429	110	1.508	3.736	75	0	0	75
2006	1	Romania	42.299	1.066	36.050	4.986	197	0	0	197
2006	2	USA	21.507	14.623	699	259	5.926	0	466	5.460
2006	3	Albania	20.864	1.674	4.986	13.396	808	0	4	804
2006	4	Marocco	19.447	143	5.419	13.518	367	0	0	367

Allegati statistici

	Posiz.	Paese	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Altri motivi: Totale	Altri motivi: Protezione umanitaria/ internazion.	Altri motivi: Residenza elettiva	Altri motivi: non specificato
2006	5	Cina	9.257	1.666	3.461	3.924	206	0	7	199
2006	6	India	8.465	741	2.113	4.806	805	0	3	802
2006	7	Ucraina	7.069	145	3.151	3.363	410	0	1	409
2006	8	Filippine	6.357	159	4.195	1.642	361	0	0	361
2006	9	Serbia-Montenegro	5.889	489	2.657	2.506	237	0	0	237
2006	10	Macedonia FYR of	5.514	130	1.763	3.473	148	0	0	148
2007	1	Marocco	49.926	219	34.657	14.651	399	0	1	398
2007	2	Albania	37.415	848	19.357	16.639	571	0	8	563
2007	3	Ucraina	29.003	154	23.888	4.367	594	0	3	591
2007	4	Romania	28.622	87	24.275	4.178	82	0	0	82
2007	5	Cina	23.559	2.074	15.778	4.913	794	0	0	794
2007	6	USA	21.256	15.038	720	617	4.881	0	445	4.436
2007	7	India	17.612	761	11.121	4.997	733	0	3	730
2007	8	Bangladesh	14.133	63	11.264	2.767	39	0	0	39
2007	9	Filippine	13.661	109	10.463	2.759	330	0	0	330
2007	10	Sri Lanka	9.782	47	6.645	2.873	217	0	0	217
2008	1	Marocco	39.820	371	14.113	24.841	495	0	0	495
2008	2	Albania	30.576	991	8.137	20.793	655	0	2	653
2008	3	USA	22.331	15.340	775	261	5.955	0	378	5.577
2008	4	India	21.893	907	13.565	6.627	794	0	5	789
2008	5	Ucraina	19.883	202	14.223	4.410	1.048	0	3	1.045
2008	6	Cina	18.610	2.792	7.855	7.796	167	0	1	166
2008	7	Moldavia	15.760	95	8.695	6.851	119	0	0	119
2008	8	Filippine	11.525	96	7.611	3.430	388	0	1	387
2008	9	Bangladesh	10.716	133	6.318	4.214	51	0	0	51
2008	10	Perù	9.421	100	5.293	3.410	618	0	2	616
2009	1	Cina	30.079	2.679	19.455	7.670	275	0	2	273
2009	2	Marocco	24.768	436	9.355	14.150	827	0	1	826
2009	3	India	23.778	822	18.491	3.653	812	0	0	812
2009	4	Albania	21.567	991	6.772	13.244	560	0	0	560
2009	5	USA	20.597	13.855	643	255	5.844	0	353	5.491
2009	6	Moldavia	17.216	167	7.525	9.282	242	0	0	242
2009	7	Pakistan	16.618	273	5.643	10.596	106	0	0	106
2009	8	Ucraina	14.987	165	9.440	4.327	1.055	0	6	1.049
2009	9	Perù	10.845	77	6.464	3.459	845	0	2	843
2009	10	Filippine	10.097	86	5.939	3.644	428	0	2	426
2010	1	USA	21.021	14.710	654	250	5.407	0	351	5.056
2010	2	Marocco	20.759	403	7.894	11.927	535	0	0	535
2010	3	Albania	15.446	676	4.882	9.214	674	0	2	672
2010	4	India	15.240	718	11.537	1.937	1.048	0	0	1.048
2010	5	Cina	14.062	3.378	2.512	7.738	434	0	0	434
2010	6	Moldavia	11.924	118	4.238	7.199	369	0	0	369
2010	7	Bangladesh	9.866	145	6.267	3.383	71	0	0	71
2010	8	Filippine	8.521	86	3.939	4.104	392	0	0	392
2010	9	Pakistan	7.549	332	3.250	3.868	99	0	0	99
2010	10	Ucraina	6.458	225	1.773	3.719	741	0	10	731

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Anuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Tavola 3: Permessi di soggiorno per motivo e cittadinanza

Tavola 3.1 : Permessi di soggiorno per motivo

	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Altri motivi: Totale	Altri motivi: Protezione umanitaria /internazionale	Altri motivi: Residenza elettiva	Altri motivi: non specificato
2008	550.226	28.609	272.791	76.764	172.062	0	808	171.254
2009	506.833	32.634	235.966	75.153	163.080	1.486	863	160.731
2010	589.988	25.676	359.051	180.391	24.870	1.536	642	22.692

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Eurostat

Tavola 3.2 : Permessi di soggiorno per motivo. Primi 10 Paesi

	Pos.	Paese	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Altri motivi: Totale	Altri motivi: Protezione umanitaria /internazio nale	Altri motivi: Residenza elettiva	Altri motivi: non specificato
2008	1	Albania	32.860	210	19.628	12.881	141	0	16	125
2008	2	Marocco	28.731	792	13.825	14.047	67	0	8	59
2008	3	Ucraina	21.243	152	17.434	3.626	31	0	8	23
2008	4	Brasile	19.083	107	15.723	3.213	40	0	6	34
2008	5	Moldavia	16.576	2.356	11.110	3.082	28	0	1	27
2008	6	Cina (incl. Hong Kong)	10.484	50	8.479	1.870	85	0	7	78
2008	7	India	10.029	555	6.603	2.835	36	0	6	30
2008	8	Tunisia	7.769	95	6.052	1.615	7	0	5	2
2008	9	Macedonia FYR of	6.379	100	4.431	1.843	5	0	0	5
2008	10	Cuba	5.895	32	4.326	1.460	77	0	0	77
2009	1	Cina (incl. Hong Kong)	52.489	3.684	33.046	5.774	9.985	10	0	9.975
2009	2	Marocco	51.942	484	16.825	14.072	20.561	28	6	20.527
2009	3	Albania	46.674	1.692	12.772	15.001	17.209	21	2	17.186
2009	4	Ucraina	39.640	268	29.080	2.632	7.660	19	15	7.626
2009	5	India	34.912	1.093	21.837	3.993	7.989	9	8	7.972
2009	6	Moldavia	31.040	212	17.846	4.598	8.384	8	1	8.375
2009	7	Perù	19.833	161	12.978	1.896	4.798	5	2	4.791
2009	8	Filippine	15.773	166	8.271	2.149	5.187	2	1	5.184
2009	9	Egitto	14.524	225	7.509	1.530	5.260	8	2	5.250
2009	10	Pakistan	14.191	326	5.658	2.804	5.403	51	1	5.351
2010	1	Marocco	64.604	267	38.385	25.018	934	13	5	916
2010	2	Cina (incl. Hong Kong)	48.655	3.243	32.580	12.229	603	11	2	590
2010	3	Ucraina	48.249	230	40.082	7.384	553	23	8	522
2010	4	Albania	47.602	1.029	21.341	23.941	1.291	28	0	1263
2010	5	Moldavia	41.806	149	29.955	11.339	363	8	1	354
2010	6	India	37.985	740	28.136	8.012	1.097	9	2	1086
2010	7	Bangladesh	20.928	91	15.643	4.924	270	32	1	237
2010	8	Egitto	20.532	245	13.804	6.096	387	7	0	380
2010	9	Pakistan	20.237	240	10.652	8.939	406	64	0	342
2010	10	Perù	19.100	95	13.870	4.857	278	2	3	273

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Eurostat

Allegati statistici

Tavola 4: Visti D rilasciati per motivo

Tavola 4.1 : Visti D rilasciati per motivo (2001-2010)

	<i>Totale</i>	<i>Studio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Famiglia</i>	<i>Altri motivi: Totale</i>	<i>Altri motivi: Protezione umanitaria/ internazionale</i>	<i>Altri motivi: Residenza elettiva</i>	<i>Altri motivi: non specificato</i>
2001	186.167	26.777	55.680	70.346	33.364	0	791	32.573
2002	153.830	30.890	40.154	66.033	16.753	0	852	15.901
2003	178.532	32.077	59.096	69.532	17.828	0	818	17.010
2004	196.825	30.940	59.747	86.898	19.240	0	814	18.426
2005	224.080	31.691	79.764	91.165	21.460	0	968	20.492
2006	217.875	32.928	83.086	80.181	21.680	0	928	20.752
2007	363.277	34.933	215.720	93.554	19.070	0	952	18.118
2008	318.872	37.236	131.692	129.007	20.937	0	896	20.041
2009	301.561	34.462	132.019	111.775	23.305	0	888	22.417
2010	218.318	36.794	69.041	91.224	21.259	0	1.073	20.186

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Annuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Tavola 4.2 : Visti D rilasciati per motivo. Primi 10 Paesi di sede consolare (2001-2010)

	<i>Posizione</i>	<i>Consolato</i>	<i>Totale</i>	<i>Studio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Famiglia</i>	<i>Altri motivi: Totale</i>	<i>Altri motivi: Protezione umanitaria /internazio nale</i>	<i>Altri motivi: Residenza elettiva</i>	<i>Altri motivi: non specificato</i>
2001	1	Bucarest	20.545	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	2	Tirana	14.361	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	3	Casablanca	13.416	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	4	Shangai	8.859	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	5	Tunisi	5.861	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	6	Varsavia	5.643	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	7	Manila	5.061	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	8	Valona	4.597	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	9	Skopije	4.529	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2001	10	Scutari	4.167	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	1	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	2	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	3	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	4	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	5	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	6	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	7	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	8	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	9	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	10	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	1	Bucarest	22.952	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	2	Casablanca	12.636	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	3	Tirana	9.876	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	4	Varsavia	9.632	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	5	Bratislava	6.313	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	6	Tunisi	4.505	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	7	Scutari	4.486	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	8	Valona	4.344	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	9	Shangai	3.821	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2003	10	Belgrado	3.436	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	1	Bucarest	29.511	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	2	Casablanca	15.403	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	3	Tirana	10.939	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	4	Shangai	7.048	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	5	Scutari	5.210	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	6	Valona	4.989	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	7	Manila	4.800	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	8	Tunisi	4.769	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	9	Belgrado	4.086	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2004	10	Skopije	3.945	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2005	1	Bucarest	29.195	750	22.007	6.274	164	0	0	164
2005	2	Casablanca	14.933	57	4.216	10.425	235	0	0	235
2005	3	Timisoara	13.117	212	12.041	855	9	0	0	9
2005	4	Tirana	13.100	763	3.101	8.744	492	0	6	486
2005	5	Shangai	9.985	181	2.345	7.406	53	0	0	53
2005	6	Manila	6.953	287	3.951	2.457	258	0	0	258
2005	7	Scutari	5.350	350	1.649	3.146	205	0	1	204
2005	8	Skopije	5.429	110	1.508	3.736	75	0	0	75
2005	9	Tunisi	4.977	160	1.997	2.464	356	0	1	355
2005	10	New Delhi	4.707	109	524	3.870	204	0	3	201
2006*	1	Bucarest	29.494	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	2	Casablanca	17.282	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Allegati statistici

	Posizione	Consolato	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Altri motivi: Totale	Altri motivi: Protezione umanitaria /internazio nale	Altri motivi: Residenza elettiva	Altri motivi: non specificato
2006*	3	Timisoara	12.750	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	4	Tirana	11.644	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	5	Manila	6.346	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	6	New Delhi	5.353	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	7	Dacca	4.762	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	8	Tunisi	4.740	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	9	Scutari	4.281	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006*	10	Belgrado	3.592	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2007	1	Casablanca	44.691	137	31.770	12.499	285	0	1	284
2007	2	Kiev	29.003	154	23.888	4.367	594	0	3	591
2007	3	Bucarest	28.622	87	24.275	4.178	82	0	0	82
2007	4	Tirana	20.775	532	10.394	9.540	309	0	3	306
2007	5	Shanghai	17.642	880	13.792	2.895	75	0	0	75
2007	6	Dacca	14.133	63	11.264	2.767	39	0	0	39
2007	7	Manila	13.661	109	10.463	2.759	330	0	0	330
2007	8	New Delhi	13.573	211	8.610	4.625	127	0	0	127
2007	9	Colombo	9.782	47	6.645	2.872	218	0	0	218
2007	10	Lima	9.446	123	6.147	2.589	587	0	0	587
2008	1	Casablanca	36.052	258	12.849	22.583	362	0	0	362
2008	2	Kiev	19.890	182	14.256	4.411	1.041	0	1	1.040
2008	3	New Delhi	17.573	205	10.908	6.267	193	0	1	192
2008	4	Tirana	17.028	565	4.164	11.940	359	0	0	359
2008	5	Bucarest	15.756	89	8.072	6.856	739	0	0	739
2008	6	Shanghai	12.435	1.116	5.276	5.991	52	0	0	52
2008	7	Manila	11.424	81	7.580	3.426	337	0	1	336
2008	8	Dacca	10.690	124	6.296	4.222	48	0	0	48
2008	9	Lima	9.372	90	5.285	3.386	611	0	0	611
2008	10	Tunisi	7.729	490	3.432	3.470	337	0	0	337
2009	1	Shanghai	24.132	958	16.897	6.176	101	0	3	98
2009	2	Casablanca	22.400	323	8.556	12.853	668	0	1	667
2009	3	New Delhi	18.929	243	15.231	3.231	224	0	0	224
2009	4	Chisinau	16.294	161	7.077	8.825	231	0	0	231
2009	5	Islamabad	16.246	226	5.393	10.527	100	0	0	100
2009	6	Kiev	14.951	150	9.441	4.313	1.047	0	4	1.043
2009	7	Tirana	11.756	568	3.320	7.526	342	0	0	342
2009	8	Lima	10.779	55	6.443	3.438	843	0	1	842
2009	9	Manila	9.988	72	5.921	3.639	356	0	1	355
2009	10	Dacca	8.933	120	5.119	3.648	46	0	0	46
2010	1	Casablanca	18.793	300	7.239	10.834	420	0	0	420
2010	2	Chisinau	11.935	78	4.239	7.220	398	0	0	398
2010	3	New Delhi	11.098	219	9.280	1.396	203	0	0	203
2010	4	Dacca	9.839	106	6.266	3.375	92	0	0	92
2010	5	Shanghai	9.335	271	1.766	6.305	993	0	1	992
2010	6	Tirana	8.533	421	2.351	5.369	392	0	2	390
2010	7	Manila	8.442	80	3.916	4.095	351	0	0	351
2010	8	Islamabad	7.402	279	3.233	3.810	80	0	0	80
2010	9	Kiev	6.401	205	1.758	3.704	734	0	10	724
2010	10	Lima	5.897	106	1.866	3.417	508	0	0	508

NB. Dall'anno 2003 al 2010 sono inclusi nei Visti Nazionali, oltre ai Visti D, anche i cosiddetti Visti D+C aboliti poi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Visti (5 aprile 2010)

*Non sono disponibili per sedi consolari, ma vengono riportate le nazionalità per sedi consolari.

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Anuario MAE (2001-2002); Council of Europe / MAE (2003-2010)

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Tavola 5: Permessi di soggiorno rilasciati per motivo e Paese di provenienza (2008-2010)

	<i>Posizione</i>	<i>Paese</i>	<i>Totale</i>	<i>Studio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Famiglia</i>	<i>Altri motivi</i>
2008	1	Albania	448.447	15.005	176.880	163.139	93.423
2008	2	Marocco	438.897	2.777	199.272	133.069	103.779
2008	3	Cina (incl. Hong Kong)	205.819	9.027	111.730	42.689	42.373
2008	4	Ucraina	177.473	1.860	127.221	37.214	11.178
2008	5	Filippine	118.316	1.312	74.692	17.280	25.032
2008	6	Moldavia	103.232	1.584	66.080	25.103	10.465
2008	7	India	101.870	2.451	45.818	29.710	23.891
2008	8	Tunisia	101.659	1.335	45.374	28.689	26.261
2008	9	Serbia	90.638	2.234	36.151	25.925	26.328
2008	10	Egitto	83.051	898	39.739	19.929	22.485
2009	1	Albania	522.851	12.044	214.071	199.177	97.559
2009	2	Marocco	507.370	2.090	236.559	159.198	109.523
2009	3	Cina (incl. Hong Kong)	280.766	9.544	170.378	55.730	45.114
2009	4	Ucraina	229.427	1.318	174.675	42.413	11.021
2009	5	India	145.186	2.175	74.746	39.591	28.674
2009	6	Moldavia	138.274	1.218	89.513	35.929	11.614
2009	7	Filippine	137.300	836	90.236	22.010	24.218
2009	8	Tunisia	118.030	1.212	56.696	32.418	27.704
2009	9	Perù	103.939	1.204	66.482	23.523	12.730
2009	10	Egitto	99.547	483	53.669	22.315	23.080
2010	1	Marocco	501.308	991	229.615	268.566	2.136
2010	2	Albania	483.705	5.293	193.069	282.767	2.576
2010	3	Cina (incl. Hong Kong)	278.863	4.802	165.796	107.445	820
2010	4	Ucraina	218.191	661	165.641	50.895	994
2010	5	India	144.791	1.054	76.282	61.964	5.491
2010	6	Moldavia	140.954	629	91.273	48.695	357
2010	7	Filippine	138.359	408	90.342	43.918	3.691
2010	8	Tunisia	116.504	562	55.102	60.211	629
2010	9	Egitto	108.524	285	58.276	49.191	772
2010	10	Bangladesh	101.757	173	61.142	39.721	721

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Allegati statistici

Tavola 6: Respingimenti alle frontiere esterne

Tavola 6.1: Trend complessivo (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale	30.287	37.183	24.003	24.003	19.336	20.267	9.394	6.405	3.700	4.215

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

Tavola 6.2: Primi 10 Paesi (2001-2010)

	Posizione	Paese	Totale
2001	1	N.D.	N.D.
2001	2	N.D.	N.D.
2001	3	N.D.	N.D.
2001	4	N.D.	N.D.
2001	5	N.D.	N.D.
2001	6	N.D.	N.D.
2001	7	N.D.	N.D.
2001	8	N.D.	N.D.
2001	9	N.D.	N.D.
2001	10	N.D.	N.D.
2002	1	N.D.	N.D.
2002	2	N.D.	N.D.
2002	3	N.D.	N.D.
2002	4	N.D.	N.D.
2002	5	N.D.	N.D.
2002	6	N.D.	N.D.
2002	7	N.D.	N.D.
2002	8	N.D.	N.D.
2002	9	N.D.	N.D.
2002	10	N.D.	N.D.
2003	1	N.D.	N.D.
2003	2	N.D.	N.D.
2003	3	N.D.	N.D.
2003	4	N.D.	N.D.
2003	5	N.D.	N.D.
2003	6	N.D.	N.D.
2003	7	N.D.	N.D.
2003	8	N.D.	N.D.
2003	9	N.D.	N.D.
2003	10	N.D.	N.D.
2004	1	Bulgaria	4.463
2004	2	Romania	4.368
2004	3	Albania	1.339
2004	4	Nigeria	1.047
2004	5	Croazia	862
2004	6	Turchia	839
2004	7	Serbia Montenegro	815
2004	8	Bolivia	788
2004	9	Cina	639
2004	10	Brasile	512
2005	1	Romania	3.511
2005	2	Bulgaria	2.209
2005	3	Albania	1.019
2005	4	Cina	876
2005	5	Serbia-Montenegro	861
2005	6	Nigeria	838

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

	<i>Posizione</i>	<i>Paese</i>	<i>Totale</i>
2005	7	Croazia	722
2005	8	Turchia	614
2005	9	Brasile	581
2005	10	Bolivia	499
2006	1	Romania	6.254
2006	2	Bulgaria	2.083
2006	3	Serbia Montenegro	956
2006	4	Nigeria	819
2006	5	Albania	675
2006	6	Croazia	582
2006	7	Turchia	562
2006	8	Cina	482
2006	9	Bolivia	474
2006	10	Marocco	416
2007	1	Serbia & Montenegro	797
2007	2	Paraguay	504
2007	3	Albania	499
2007	4	Marocco	439
2007	5	Brasile	410
2007	6	Cina	375
2007	7	Senegal	327
2007	8	Turchia	312
2007	9	Nigeria	281
2007	10	Macedonia, FYR of	250
2008	1	Iraq	385
2008	2	Albania	355
2008	3	Serbia	330
2008	4	Marocco	325
2008	5	Afghanistan	310
2008	6	Turchia	275
2008	7	Brasile	270
2008	8	Nigeria	220
2008	9	Cina (incl. Hong Kong)	200
2008	10	Paraguay	195
2009	1	Albania	435
2009	2	Marocco	265
2009	3	Iraq	205
2009	4	Afghanistan	175
2009	5	Turchia	155
2009	6	Brasile	150
2009	7	Nigeria	145
2009	8	Cina (incl. Hong Kong)	135
2009	9	Senegal	115
2009	10	Algeria	110
2010	1	Albania	575
2010	2	Sconosciuto	500
2010	3	Macedonia FYR of	215
2010	4	Serbia	205
2010	5	Marocco	190
2010	6	Brasile	190
2010	7	Turchia	150
2010	8	Cina (incl. Hong Kong)	150
2010	9	Afghanistan	130
2010	10	Russia	115

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

Allegati statistici

Tavola 7: Respingimenti alle frontiere esterne per mancanza di visto o permesso di soggiorno in corso di validità

Tavola 7.1: Trend complessivo (2008-2010)

	2008	2009	2010
Totale	1.675	830	880

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 7.2: Primi 10 Paesi (2008-2010)

	Posizione	Paese	Totale
2008	1	Serbia	210
2008	2	Marocco	120
2008	3	Albania	115
2008	4	Cina (incl. Hong Kong)	100
2008	5	Russia	70
2008	6	Tunisia	65
2008	7	Turchia	60
2008	8	Egitto	60
2008	9	Ucraina	55
2008	10	Bosnia Erzegovina	50
2009	1	Marocco	120
2009	2	Albania	95
2009	3	Cina (incl. Hong Kong)	75
2009	4	Sconosciuto	55
2009	5	Turchia	40
2009	6	Egitto	40
2009	7	Russia	35
2009	8	Serbia	35
2009	9	Ucraina	30
2009	10	Algeria	30
2010	1	Sconosciuto	100
2010	2	Marocco	100
2010	3	Albania	95
2010	4	Cina (incl. Hong Kong)	50
2010	5	Serbia	45
2010	6	Egitto	45
2010	7	Turchia	40
2010	8	Ucraina	35
2010	9	Tunisia	35
2010	10	Algeria	35

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Tavola 8: Respingimenti alle frontiere esterne per visto o permesso di soggiorno falso

Tavola 8.1: Trend complessivo (2008-2010)

	2008	2009	2010
Totale	210	180	210

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 8.2: Primi 10 Paesi (2008-2010)

	Posizione	Paese	Totale
2008	1	Nigeria	35
2008	2	Albania	20
2008	3	Marocco	15
2008	4	Cina (incl. Hong Kong)	10
2008	4	Serbia	10
2008	4	Senegal	10
2008	4	Iraq	10
2008	4	Ghana	10
2008	4	Pakistan	10
2008	4	Perù	10
2008	4	Syria	10
2009	1	Albania	15
2009	1	Sconosciuto	15
2009	1	Sri Lanka	15
2009	1	Egitto	15
2009	1	Nigeria	15
2009	2	Cina (incl. Hong Kong)	10
2009	2	Marocco	10
2009	2	Serbia	10
2009	3	Turchia	5
2009	3	Costa d'Avorio	5
2009	3	Senegal	5
2009	3	Iraq	5
2009	3	Moldavia	5
2009	3	Ghana	5
2009	3	Colombia	5
2009	3	Afghanistan	5
2009	3	India	5
2009	3	Pakistan	5
2010	1	Cina (incl. Hong Kong)	50
2010	2	Sconosciuto	30
2010	3	Bangladesh	15
2010	3	Sri Lanka	15
2010	4	Turchia	10
2010	4	Marocco	10
2010	5	Albania	5
2010	5	Serbia	5
2010	5	Somalia	5
2010	5	Algeria	5
2010	5	Egitto	5
2010	5	Tunisia	5
2010	5	Costa d'Avorio	5
2010	5	Nigeria	5
2010	5	Senegal	5
2010	5	Iraq	5

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Allegati statistici

Tavola 9: Respingimenti alle frontiere esterne a seguito di soggiorno superiore ai 3 mesi in un semestre

Tavola 9.1: Trend complessivo (2008-2010)

	2008	2009	2010
Totale	40	40	70

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 9.2: Primi 10 Paesi (2008-2010)

	Posizione	Paese	Totale
2008	1	-	-
2008	2	-	-
2008	3	-	-
2008	4	-	-
2008	5	-	-
2008	6	-	-
2008	7	-	-
2008	8	-	-
2008	9	-	-
2008	10	-	-
2009	1	Brasile	30
2009	2	Venezuela	5
2009	3	-	-
2009	4	-	-
2009	5	-	-
2009	6	-	-
2009	7	-	-
2009	8	-	-
2009	9	-	-
2009	10	-	-
2010	1	Brasile	45
2010	2	Sconosciuto	10
2010	3	Messico	5
2010	4	-	-
2010	5	-	-
2010	6	-	-
2010	7	-	-
2010	8	-	-
2010	9	-	-
2010	10	-	-

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Eurostat

LE POLITICHE DEI VISTI COME CANALE MIGRATORIO IN ITALIA

Tavola 10: Espulsioni

Tavola 10.1: Trend complessivo (2001-2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale	90.160	92.823	59.535	61.024	83.809	92.029	54.140	68.175	53.440	46.955

FONTI: EMN Italy. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno (2001-2007) ed Eurostat (2008-2010)

Tavola 10.2: Primi 10 Paesi (2004-2010)

	Posizione	Paese	Totale
2004	1	Romania	18.059
2004	2	Marocco	5.764
2004	3	Albania	3.447
2004	4	Moldavia	3.296
2004	5	Ucraina	2.373
2004	6	Tunisia	2.099
2004	7	Nigeria	2.064
2004	8	Palestina	2.059
2004	9	Senegal	1.875
2004	10	Bulgaria	1.594
2005	1	Romania	26.010
2005	2	Marocco	7.722
2005	3	Albania	4.130
2005	4	Moldavia	4.013
2005	5	Cina	3.779
2005	6	Palestina	3.034
2005	7	Nigeria	2.893
2005	8	Ucraina	2.756
2005	9	Tunisia	2.714
2005	10	Egitto	2.447
2006	1	Romania	28.973
2006	2	Marocco	13.122
2006	3	Albania	4.889
2006	4	Tunisia	4.560
2006	5	Moldavia	3.451
2006	6	Cina	3.079
2006	7	Egitto	2.865
2006	8	Nigeria	2.705
2006	9	Senegal	2.702
2006	10	Ucraina	2.629
2007	1	Marocco	9.526
2007	2	Albania	3.832
2007	3	Egitto	3.366
2007	4	Cina	3.356
2007	5	Senegal	3.094
2007	6	Tunisia	3.006
2007	7	Nigeria	2.523
2007	8	India	2.481
2007	9	Algeria	2.294
2007	10	Moldavia	2.065
2008	1	Marocco	11.520
2008	2	Tunisia	7.860
2008	3	Egitto	4.245
2008	4	Senegal	4.190
2008	5	Cina (incl. Hong Kong)	4.150
2008	6	Nigeria	4.045

Allegati statistici

	<i>Posizione</i>	<i>Paese</i>	<i>Totale</i>
2008	7	Albania	3.635
2008	8	India	2.570
2008	9	Moldavia	2.230
2008	10	Ucraina	2.090
2009	1	Marocco	9.450
2009	2	Tunisia	8.175
2009	3	Senegal	3.800
2009	4	Cina (incl. Hong Kong)	3.460
2009	5	Nigeria	3.370
2009	6	Egitto	3.170
2009	7	Albania	2.875
2009	8	Bangladesh	1.600
2009	9	Moldavia	1.485
2009	10	Ucraina	1.480
2010	1	Marocco	7.900
2010	2	Tunisia	5.160
2010	3	Nigeria	3.965
2010	4	Senegal	3.250
2010	5	Cina (incl. Hong Kong)	2.965
2010	6	Albania	2.820
2010	7	Egitto	2.720
2010	8	Ucraina	1.460
2010	9	Algeria	1.420
2010	10	India	1.260

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno (2004-2007) ed Eurostat (2008-2010)

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

1. Introduzione

1.1. Obiettivi

A distanza di sei anni dallo studio pilota curato dall'EMN Italy *Immigrazione irregolare in Italia. L'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti: caratteristiche e condizioni sociali*, pubblicato nel dicembre 2005¹, il Punto di contatto nazionale dedica un approfondimento al tema dell'immigrazione irregolare e alla sua recente evoluzione, analizzando in particolare le misure pratiche adottate dall'Italia per contenere il fenomeno. Lo studio pilota era dettato dalla crescente preoccupazione per l'immigrazione irregolare, riscontrabile tra i decisori politici e l'opinione pubblica nonostante l'introduzione di politiche migratorie restrittive e l'intensificazione dei controlli alle frontiere. La trattazione si concludeva con l'auspicio che venisse presto superata la visione di una regolamentazione dell'immigrazione basata soltanto sull'irrigidimento dei controlli, a favore di una disciplina maggiormente incentivante in grado di sottrarre vittime ai trafficanti di migranti e manodopera a basso costo all'economia sommersa.

Ancora oggi si può ritenere che, per rispondere alla crescente pressione migratoria, sia necessario ampliare le vie legali ed evitare che politiche migratorie eccessivamente restrittive diventino, esse stesse, causa di irregolarità. E proprio a questo proposito, come si vedrà, sono diverse le strategie adottate dall'Italia per limitare il fenomeno prima e dopo l'ingresso del migrante irregolare nel territorio nazionale, nonché per fornire al cittadino straniero vie di uscita dall'irregolarità. In un'Europa priva di frontiere interne, le pressioni migratorie sui confini dell'Unione si configurano come un problema comune. La crisi politica registrata nel Nord Africa nel primo semestre del 2011 ha intensificato gli sbarchi verso l'Italia, e in particolare a Lampedusa, destando grande preoccupazione tra tutti gli Stati membri. Si è trattato di un esodo, in gran par-

A cura di Raffaella Callia, Marta Giuliani, Zsuzsanna Pasztor, Franco Pittau, Antonio Ricci (IDOS/EMN Italy).

te forzato, costituito da potenziali richiedenti asilo e, pertanto, sottoposto alla tutela prevista dalla disciplina della protezione internazionale. Tuttavia, anche in un contesto più generale, è essenziale che nel contrasto all'immigrazione non autorizzata venga garantita ai migranti irregolari la tutela dei diritti fondamentali della persona.

L'importanza di ridurre l'immigrazione irregolare costituisce un elemento portante delle politiche migratorie comunitarie. In questo contesto, si inserisce lo studio elaborato della rete EMN e curato dai Punti di Contatto dei vari Stati membri, che sarà oggetto di un Rapporto comparativo da parte della Commissione Europea.

Obiettivo del presente studio, che rappresenta il contributo italiano ad una più ampia ricerca di impatto comunitario, è fornire un quadro analitico degli approcci esistenti, dei meccanismi e delle misure implementate a livello nazionale per limitare l'immigrazione irregolare, a beneficio dei decisori politici, del mondo accademico e sociale e, in prospettiva, dell'opinione pubblica. Nello specifico, si intende innanzitutto esaminare il contesto politico e legislativo in cui si inseriscono le risposte pratiche attuate dall'Italia nel contrasto all'immigrazione irregolare, nonché l'impatto della normativa comunitaria in materia di politiche, procedure e prassi nazionali². Ai fini della ricerca, le risposte pratiche saranno suddivise in quattro categorie: le misure precedenti l'ingresso, i controlli alla frontiera, l'attività di contrasto effettuata all'interno del territorio nazionale e, infine, le strategie di uscita dall'irregolarità una volta constatata la presenza non autorizzata del cittadino straniero. Lo studio tratterà, pertanto, sia degli interventi attuati nei Paesi terzi, che vanno dalla cooperazione allo sviluppo agli accordi in materia di lavoro e formazione nell'ambito della programmazione dei flussi, sia delle misure pratiche adottate nel territorio nazionale. Particolare attenzione sarà dedicata all'impiego delle tecnologie nel controllo delle frontiere marittime ed aeree e nella lotta alla contraffazione e compravendita di documenti. La trattazione delle misure pratiche per limitare l'immigrazione irregolare riguarderà anche il contrasto al lavoro sommerso, ritenuto incubatore dell'irregolarità, così come l'attività ispettiva ad esso connessa. Un approfondimento specifico verrà, infine, dedicato alle regolarizzazioni e ai programmi di ritorno volontario assistito.

1.2. Definizioni

Nel contesto nazionale, vi è una differenziazione tra "immigrazione non autorizzata" e "immigrazione irregolare"³. Sono migranti non autorizzati gli stranieri entrati in Italia senza alcuna autorizzazione all'ingresso, mentre sono definiti "irregolari" gli stranieri che hanno perduto i requisiti necessari per la permanenza sul territorio nazionale (ad esempio è questo il caso del permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato), di cui erano, però, in possesso al momento dell'ingresso in Italia. Tuttavia, ai fini del presente studio, tale differenziazione non ha rilevanza in quanto non contemplata nella normativa comunitaria che è alla base delle attività di studio della rete EMN.

Per garantire la comparabilità delle informazioni raccolte tra gli Stati membri, è stato fatto ampio ricorso al "Glossario Immigrazione e Asilo", un sussidio giuridico-linguistico curato e pubblicato dalla rete EMN per favorire una comunicazione corretta sulla migrazione e l'asilo, contenente definizioni comuni relative all'immigrazione irregolare e alla terminologia connessa a tale fenomeno, tratte dalla disciplina comunitaria⁴.

La regolarità dell'ingresso viene definita sulla base delle disposizioni tratte dal Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, noto come Codice delle Frontiere Schengen. Pertanto, per "ingresso autorizzato" si intende "l'ingresso nel territorio di uno Stato Membro da parte di un cittadino di un Paese terzo per un periodo di permanenza non superiore ai tre mesi ogni sei, così come previsto dall'Articolo 5 del Codice delle Frontiere Schengen"⁵.

La definizione di "permanenza non autorizzata" è tratta dall'Articolo 3(2) della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/115/CE, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati Membri al ritorno di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. In tale previsione, essa è intesa come "presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un Paese terzo che non soddisfi, o non soddisfi più, le condizioni di ingresso di cui all'Articolo 5 del Codice delle Frontiere Schengen o altre condizioni di ingresso, di soggiorno o di residenza vigenti in tale Stato membro"⁶. La previsione si riferisce, pertanto, sia alle modalità di ingresso che alla permanenza dello straniero in condizione irregolare. In tal senso, essa comprende anche lo straniero presente in condizione di "overstayer", ovvero "persona che ha effettuato regolare ingresso ma poi si è trattenuta in uno Stato membro al di là del periodo permesso"⁷.

Si sottolinea che, sulla base delle indicazioni contenute nella Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1509 del 2006 ("Human Rights of Irregular Migrants")⁸, nel riferirsi ai migranti in condizione irregolare si è preferito non adottare l'aggettivo "illegale", ritenuto più adatto per definire uno status o una procedura ma poco consono ad indicare una persona.

Per ciò che concerne, in senso più ampio, la terminologia connessa al fenomeno in esame, riteniamo opportuno accludere una precisazione sulla definizione di "traffico di migranti", così come definito dalla Decisione del Consiglio 2006/616/CE, del 24 luglio 2006, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, del Protocollo per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale. Tale fattispecie criminosa viene pertanto definita come l'insieme delle "misure messe in atto per l'ingresso non autorizzato di una persona in uno Stato membro di cui il soggetto non è cittadino o residente permanente, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o di altro tipo"⁹.

Infine, per la terminologia in materia di lavoro, si è fatto riferimento alla Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. In conformità con tale previsione, la definizione di “lavoro sommerso” cui si fatto riferimento nel presente studio, ovvero “lavoro a fine di lucro effettuato in violazione delle disposizioni previste dalla legislazione nazionale”, copre sia il lavoro sommerso del cittadino di un Paese terzo la cui presenza sul territorio di uno Stato membro non sia autorizzata, sia il lavoro del cittadino di un Paese terzo regolarmente presente ma che opera al di fuori delle condizioni previste dal permesso di soggiorno¹⁰.

1.3. Metodologia

Per ciò che concerne la metodologia perseguita per l’elaborazione del presente studio è stata utilizzata un’ampia gamma di fonti di natura istituzionale, scientifica e statistica.

Il repertorio bibliografico di carattere istituzionale contiene pubblicazioni e comunicati delle principali strutture di riferimento: il Ministero dell’Interno – e in particolare il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, e il Ministero degli Affari Esteri – Ufficio VI – competente per i visti di ingresso. Si è fatto, altresì, ricorso alla consultazione delle rassegne stampa dei maggiori quotidiani nazionali con lo scopo di avere a disposizione un quadro di riferimento il più possibile aggiornato.

Tra le fonti di carattere istituzionale, si segnalano le disposizioni normative in materia di immigrazione attualmente in vigore, nonché la normativa italiana sul tema dell’immigrazione irregolare alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione. Sono stati oggetto di un’analisi approfondita gli accordi bilaterali di riammissione e contrasto dell’immigrazione irregolare, gli accordi per la regolamentazione e la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro, nonché i protocolli d’intesa siglati con le forze dell’ordine dei Paesi terzi in merito a programmi di formazione e di assistenza tecnica.

Per una corretta valutazione delle misure pratiche implementate in materia di controlli alla frontiera, un apporto fondamentale è stato fornito dal Programma annuale per il Fondo per le Frontiere Esterne relativo al 2010 e al 2011. Inoltre, per ciò che concerne la dimensione del ritorno, si è fatto riferimento ai Programmi annuali del Fondo Europeo per i Rimpatri (2008-2013), co-finanziato dall’Unione Europea e gestito in Italia dal Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno. Considerando la vasta rete di associazioni umanitarie e organizzazioni non governative che, in Italia, si occupano del fenomeno migratorio, per la valutazione delle campagne di sensibilizzazione e dei progetti informativi e di accoglienza attuati da tali

soggetti, ci si è avvalsi dei rapporti di monitoraggio delle varie attività progettuali, nonché dei comunicati stampa diffusi dagli enti promotori.

L'attenta rassegna delle pubblicazioni scientifiche disponibili per la produzione del rapporto ha rilevato la presenza di una vasta letteratura in materia di immigrazione irregolare. Sono numerosi i progetti di ricerca finanziati dalla stessa Commissione Europea su questa tematica. Basti pensare al Progetto di ricerca *Clandestino - Undocumented Migration: Counting the Uncountable – Data and Trends across Europe*, finanziato dalla Commissione Europea – Direzione Generale per la Ricerca, nell'ambito del Sesto programma quadro¹¹, anch'esso elaborato come supporto ai decisori politici e teso ad individuare e catalogare stime e dati della presenza irregolare in ciascun Paese europeo, per poi produrre analisi comparative e ulteriori stime a livello comunitario. Il progetto, implementato tra il 2007 e il 2009, ha coinvolto dodici Stati membri¹² e tre Paesi di transito¹³. In particolare, ai fini della nostra ricerca, di particolare utilità è stata la banca dati sull'immigrazione irregolare nata dall'iniziativa progettuale¹⁴. Il database, disponibile sul sito web dell'*Hamburg Institute of International Economics*, riporta e classifica le stime e i dati sugli immigrati irregolari nell'Unione Europea e in singoli Stati membri e contiene, oltre all'informazione statistica, numerosi materiali di approfondimento che si sono rivelati particolarmente utili per l'elaborazione dello studio.

Si segnala, inoltre, il rapporto finale a cura dell'ICMPD (*International Centre for Migration Policy Development*) relativo al progetto *Regine. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*¹⁵, una ricerca sulle modalità di regolarizzazione in atto e sul loro impatto nell'Unione Europea, in Svizzera e negli Stati Uniti. Il progetto, avviato nel dicembre 2007 e concluso nel luglio 2008, è stato finanziato dalla Commissione Europea – Direzione Generale per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza, in seguito alla Comunicazione COM(2006) 402 definitivo, del 19 luglio 2006, riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di Paesi terzi¹⁶.

L'analisi del nesso tra immigrazione irregolare e lavoro sommerso, di cui si tratterà nel presente studio, è stata possibile anche grazie al contributo del volume *Irregular migration in Europe. Myths and Reality* a cura di Anna Triandafyllidou¹⁷ della *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* (Eliamep). Lo studio contiene approfondimenti su diversi Paesi membri, tra cui l'Italia, particolarmente esposti al fenomeno dell'immigrazione irregolare e, oltre a fornire un'analisi degli effetti delle politiche comunitarie nei singoli contesti locali, dedica particolare attenzione alla relazione tra l'ingresso e il soggiorno irregolare e il lavoro sommerso.

Un punto di riferimento è stata, inoltre, la Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)¹⁸, soprattutto per quanto riguarda gli studi e i temi segnalati nella newsletter istituzionale, e gli studi comparativi pubblicati dalla

Fundamental Rights Agency (FRA)¹⁹ disponibili online. In particolare, sul tema dei diritti dei migranti irregolari, si segnala il rapporto *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the EU*²⁰ pubblicato nel novembre 2011.

Infine, ampio ricorso è stato fatto agli approfondimenti curati negli anni passati dal Punto di Contatto italiano della rete EMN e dagli esperti della sua rete nazionale, in particolare per ciò che concerne l'immigrazione irregolare²¹, i programmi per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi²², il mercato del lavoro²³ e l'organizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo²⁴.

L'eterogeneità delle fonti ha certamente arricchito il lavoro di ricerca. Tuttavia, per garantire con criteri di scientificità la qualità dei dati, si è scelto di fare ricorso esclusivamente ai flussi convalidati da Eurostat per il biennio 2008 – 2010. Tali dati statistici hanno permesso una valutazione quantitativa dell'opera di contrasto ai flussi irregolari e sono stati elaborati secondo le linee guida indicate dalla Commissione Europea, con il fine di garantire una comparabilità tra gli Stati membri. A completamento di questa nota metodologica, si segnalano le difficoltà connesse alla quantificazione della presenza irregolare, fenomeno di cui si è però fornita una stima.

Il valore aggiunto del presente studio consiste nel presentare un compendio il più possibile esaustivo delle risposte pratiche all'immigrazione irregolare, analizzate e valutate in merito al loro impatto ed efficacia. Inoltre, per ciascuna misura presa in esame, vengono evidenziate le principali lezioni imparate sulla base delle quali, in linea con il mandato della rete EMN, sono state elaborate raccomandazioni ad hoc per i decisori politici a livello nazionale e comunitario.

2. Quadro politico e giuridico

2.1. Politiche e normativa nazionale nei riguardi dell'immigrazione irregolare

L'approccio verso l'immigrazione irregolare in Italia. Nel contesto della crescita del fenomeno migratorio, la cosiddetta "immigrazione irregolare" (o anche "non autorizzata"²⁵, secondo la terminologia proposta dal *Glossario EMN*) ha registrato in Italia una significativa accelerazione a partire dalla metà degli anni Ottanta dello scorso secolo, facendo scaturire una maggiore attenzione nel dibattito politico e nell'opinione pubblica, con importanti riflessi anche sul piano normativo.

L'interesse verso il fenomeno si è accresciuto non solo in relazione al tema generale della sicurezza pubblica, intensificandosi in particolare in questi ultimi anni e determinando la produzione di particolari strumenti normativi di prevenzione e contrasto, bensì si è anche rafforzato rispetto ai connessi risvolti umanitari e a quelli riguardanti i diritti fondamentali delle persone coinvolte, tenuto conto che all'immigrazione non autorizzata è associata non di rado la compresenza di fenomeni inquietanti sotto il profilo umano e sociale, quali lo *smuggling* e il *trafficking*, (lo sfruttamento degli immigrati fino al loro asservimento) che lo Stato italiano contrasta in base al proprio ordinamento e in considerazione dei provvedimenti normativi intrapresi sul piano europeo.

I tratti salienti del dibattito pubblico sviluppatosi nel corso di questi ultimi anni, unitamente al contenuto dei provvedimenti intrapresi a livello legislativo (tenuto conto altresì del connesso orientamento della giurisprudenza in materia), consentono di poter affermare che l'approccio italiano nei confronti dell'immigrazione irregolare si caratterizza per la costante ricerca di un doveroso equilibrio fra le esigenze di protezione e sicurezza nazionale da un lato e i necessari obiettivi di integrazione propri delle moderne politiche migratorie dall'altro. Tale ricerca, pertanto, si concretizza sia nel favorire le vie regolari dei flussi migratori (nella fase di accesso come in quella di permanenza e di eventuale ritorno) sia nel disincentivare e contrastare le vie dell'irregolarità, attraverso un articolato impianto di misure ampliate nel corso degli anni, di pari passo con l'intensificarsi del fenomeno.

Come si apprenderà dalle pagine seguenti, l'azione di contrasto intrapresa dallo Stato italiano in questi ultimi anni, con l'intensificarsi del pattugliamento delle coste, dei respingimenti, delle espulsioni e degli accordi bilaterali per il ritorno, ha inteso dare una risposta assai marcata rispetto al fenomeno crescente dell'immigrazione irregolare, con esiti significativi dal punto di vista quantitativo, anche se non di rado accompagnati da accese critiche da parte dell'opinione pubblica e dalle organizzazioni che si occupano di tutela dei diritti umani. Tali critiche sono legate sia alle difficoltà di accesso alla richiesta di protezione internazionale per quanti – pur avendone poten-

zialmente diritto – non sono riusciti a raggiungere il territorio italiano, sia perché neppure il contrasto effettuato con successo offre soluzione alle ragioni profonde che spingono le persone ad abbandonare il proprio Paese d'origine, spesso connotato non solo dalla povertà economica ma anche dall'instabilità politica e dall'assenza dei diritti fondamentali.

Il quadro normativo in relazione all'immigrazione irregolare. Al fine di contemperare l'esigenza di integrazione e di tutela dei diritti dei migranti con la necessità di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, la normativa attualmente in vigore in Italia si fonda sull'impianto organico offerto all'ordinamento dal "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, n. 286)²⁶, tenuto conto delle variazioni apportate successivamente dalla Legge del 30 luglio 2002, n. 189 ("Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo")²⁷ e da taluni provvedimenti legislativi intercorsi in questi ultimi anni, in parte rimaneggiati alla luce di alcuni recentissimi atti giurisprudenziali²⁸. Peraltro, va da sé che l'analisi dell'ordinamento italiano riguardo al contrasto dell'immigrazione irregolare non può prescindere dall'esame dei principi di diritto internazionale e comunitario vigenti in materia di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Per comprendere pienamente il sistema vigente sul tema va pure ricordata, seppur brevemente, l'evoluzione del quadro normativo.

In proposito si segnala che è con la Legge n. 943 del 30 dicembre 1986 che è stata realizzata la prima regolarizzazione dei cittadini non comunitari (chiamata "sanatoria")²⁹, contemplando esplicitamente delle norme "contro le immigrazioni clandestine". In particolare, il primo comma dell'articolo 12 prevedeva che chiunque avesse compiuto "attività di intermediazione di movimenti illeciti o comunque clandestini di lavoratori migranti ai fini dell'occupazione in provenienza, o a destinazione del proprio territorio o in transito attraverso lo stesso, ovvero [avesse impiegato] lavoratori immigrati extracomunitari in condizioni illegali al fine di favorirne lo sfruttamento, [sarebbe stato] punito con la reclusione da uno a cinque anni e, per ogni lavoratore reclutato, con la multa da lire 2 milioni a lire 10 milioni".

In seguito, con la cosiddetta "Legge Martelli" (n. 39 del 28 febbraio 1990) sono state introdotte nell'ordinamento italiano delle "Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini non comunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato"; mentre è del 18 novembre 1995 il cosiddetto "Decreto Legge Dini" (n. 489), con il quale sono state disposte delle misure urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini non comunitari, con alcuni riferimenti puntuali in ordine all'immigrazione irregolare, prevedendo, in merito al controllo dei flussi, sia i respingimenti che le espulsioni³⁰.

Nel corso degli anni Novanta le coalizioni succedutesi al governo (di centro-destra, di composizione "tecnica" e di centro-sinistra) si sono dovute misurare con un fenomeno immigratorio in rapida crescita e con una esigenza sempre più ampia di contemplare, accanto alle legittime misure di controllo dell'ordine pubblico e della sicurezza, anche il ruolo decisivo assunto dagli immigrati nei processi sociali – e dunque demografici, culturali ed economici – riguardanti l'Italia. Con la Legge "Turco-Napolitano" (n. 40 del 6 marzo 1998)³¹, infatti, accanto a tutta una serie di misure relative alla prevenzione e al contrasto dell'immigrazione irregolare, considerate un elemento essenziale della politica migratoria (introducendo l'istituto del "respingimento per ordine del questore" e la creazione dei Centri di Permanenza Temporanea - CPT), si è dato ampio spazio al tema della programmazione dei flussi migratori e dell'integrazione dei migranti.

Successivamente, in conformità con l'art. 47, c. 1, della Legge "Turco-Napolitano", il governo italiano ha emanato il Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, n. 286 (citato in precedenza), contenente il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", cui hanno fatto seguito diversi tentativi di riforma alimentati da dibattiti culturali e politici di segno opposto. D'altra parte, anche a causa della particolare posizione geografica, in quegli anni l'Italia ha continuato a registrare l'intensificarsi dei flussi migratori irregolari (anche via mare). È in questo scenario generale che nel 2002, con l'approvazione della cosiddetta Legge "Bossi-Fini" (30 luglio 2002, n. 189), si è giunti a un'importante modifica del suddetto Testo unico, con l'apporto di particolari misure di inasprimento nel contrasto all'immigrazione irregolare (l'intero articolo 11 contempla le "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine"), unitamente al riconoscimento di rilevanti misure a tutela degli stranieri regolarmente soggiornanti, dei richiedenti asilo (in assenza di una legge organica sul tema) e più in generale in ordine al sistema di protezione internazionale.

Sul versante delle misure di contrasto dell'immigrazione irregolare va rilevato come, con la Legge n. 189/2002 sia stata riconosciuta maggiore forza al tema delle espulsioni (attraverso la previsione dell'accompagnamento immediato alla frontiera) e a quello dei controlli (col prolungamento dei tempi di trattenimento nei cosiddetti CPT), con un inasprimento delle sanzioni per gli immigrati irregolari che non ottemperino al decreto di espulsione.

Nei rapporti con i Paesi d'origine, riguardo al controllo dell'immigrazione irregolare, la Legge 189/2002 ha introdotto importanti novità, come ad esempio la previsione di restrizioni numeriche, nei flussi dei lavoratori stranieri, per quei cittadini provenienti dagli "Stati che non [collaborino] adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio". Accanto a ciò, la legge ha previsto che con i Paesi terzi sia possibile una eventuale elaborazione o revisione "dei programmi bilaterali di cooperazione e di aiu-

to per interventi non a scopo umanitario” nel caso di un loro impegno nella “prevenzione dei flussi migratori illegali e al contrasto delle organizzazioni criminali operanti nell’immigrazione clandestina, nel traffico di esseri umani, nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico di stupefacenti, di armamenti, nonché in materia di cooperazione giudiziaria e penitenziaria e nella applicazione della normativa internazionale in materia di sicurezza della navigazione” (art. 1, c. 2).

L’importanza numerica assunta in quegli anni dal fenomeno dell’immigrazione irregolare pone in luce il motivo per cui la Legge 189/2002 ha istituito *ad hoc*, con l’art. 35, la Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere, “con compiti di impulso e di coordinamento delle attività di frontiera e di contrasto dell’immigrazione clandestina [...]”, dando spazio all’apporto di figure specializzate fra i funzionari della Polizia di Stato, “in qualità di esperti” da inviare presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, nell’ambito “delle strategie finalizzate alla prevenzione dell’immigrazione clandestina” (art. 36).

Rispetto all’immigrazione irregolare via mare, la Legge n. 189/2002 ha previsto diverse disposizioni, in particolare la possibilità per le navi italiane in servizio di polizia di fermare le navi di cui “si ha fondato motivo di ritenere che [siano adibite o coinvolte] nel trasporto illecito di migranti”, al fine di sottoporle ad ispezione ed eventualmente sequestrarle conducendole in un porto dello Stato italiano (art. 11)³². Inoltre, la normativa prevede che tali disposizioni si possano applicare, se compatibili, anche per quanto concerne i controlli del traffico aereo.

Un elemento importante da rilevare, in ordine alle novità introdotte dalla Legge n. 189/2002, riguarda lo strumento del “ritorno volontario assistito” (già introdotto con la Legge “Turco-Napolitano”), prevedendosi l’applicazione anche in favore di categorie di migranti in condizioni di particolare vulnerabilità (come ad esempio le vittime della tratta) ma escludendo gli immigrati irregolari, nonostante le esperienze maturate in diversi Paesi europei abbiano 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”³³.

I principali meccanismi sanzionatori in caso di immigrazione irregolare e non autorizzata. La normativa appena descritta prevede dei meccanismi sanzionatori sia in presenza di fenomeni di immigrazione non autorizzata (relativi ai cittadini stranieri entrati in Italia senza un regolare visto di ingresso) sia di immigrazione irregolare (riguardo ai cittadini stranieri che, pur essendo entrati regolarmente, non sono più in possesso dei requisiti indispensabili per poter permanere sul territorio nazionale). In questi casi l’ordinamento prevede che i cittadini stranieri non possano entrare nel territorio nazionale o rimanere e, pertanto, devono essere espulsi (o in precedenza respin-

ti alla frontiera). L'immediatezza dell'espulsione viene sospesa solo nel caso in cui: sia necessario prestare loro soccorso; occorra effettuare degli accertamenti in merito alla loro identità e nazionalità; sia necessario preparare dei documenti per il viaggio; non sia disponibile un mezzo di trasporto adeguato; le persone debbano essere trattenute presso appositi Centri per l'accoglienza e l'assistenza degli immigrati irregolari, per il solo tempo strettamente necessario alla loro identificazione ed eventuale allontanamento/espulsione³⁴.

La diretta conseguenza di un provvedimento di espulsione, volto a contrastare l'immigrazione irregolare, è il cosiddetto "ritorno forzato"; un provvedimento che in ogni caso non potrà essere applicato in contrasto con gli standard nazionali e internazionali in tema dei diritti umani. Come già rilevato, la materia è trattata dal Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (tenuto conto delle modifiche successive) e prevede differenti tipologie di esecuzione³⁵. I reati associati all'immigrazione irregolare contenuti nel Decreto Legislativo 286/1998 sono sostanzialmente quelli riguardanti l'ingresso e il soggiorno non autorizzati nel territorio dello Stato: il favoreggiamento dell'immigrazione non autorizzata, il favoreggiamento della permanenza irregolare dello straniero sul territorio nazionale, la fornitura di un alloggio allo straniero irregolare, l'assunzione di cittadini stranieri irregolari da parte del datore di lavoro, la violazione del divieto di reingresso nonché le fattispecie illecite di falso nei titoli di soggiorno.

Il ritorno forzato è sottoposto ad alcuni vincoli sia di natura giuridica sia dal punto di vista squisitamente pratico. Nel primo caso, l'applicazione del ritorno forzato non può essere estesa ai migranti che rientrano nella categoria dei "soggetti vulnerabili" (come ad esempio le vittime della tratta) o a quanti fanno richiesta di diritto d'asilo³⁶. Inoltre, l'articolo 19 del Testo unico (Decreto legislativo 286/1998) prevede la tutela di tutti quei migranti che, a causa di espulsione o di respingimento verso un altro Paese, ivi possano essere sottoposti ad atti di persecuzione per varie ragioni (religiose, etniche, di opinione politica, ecc.). Vi sono anche altri vincoli di natura giuridica che coprono diverse fattispecie. Alcuni riguardano i minori (sempre che non debbano seguire il genitore o l'affidatario espulsi), i cittadini stranieri in possesso del titolo di soggiornanti per lungo periodo (non appartenenti alla categoria di persone pericolose); altri vincoli sono stati posti a tutela delle donne straniere in stato di gravidanza o che abbiano partorito da non più di sei mesi, ecc. Oltre ai vincoli di natura giuridica, sovente si riscontrano pure alcuni ostacoli pratici che rendono problematica l'applicazione del ritorno forzato, fra cui la mancanza di collaborazione da parte dei Paesi d'origine dei migranti irregolari, la loro difficile identificazione (elemento determinante per stabilire quale debba essere lo Stato verso cui effettuare il ritorno), ecc. Per tutti questi motivi, di natura legale e pratica, fra il numero dei provvedimenti di espulsione emanati formalmente e quello di effettiva realizzazione sussiste un divario assai

rilevante, che fra le altre cose ha indotto il legislatore a ridefinire il ruolo (e la denominazione) dei Centri di permanenza temporanea (CPT), trasformandoli nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), strutture attualmente preposte a velocizzare l'identificazione e rendere effettiva l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, trattando gli stranieri per i quali non sia immediatamente eseguibile tale provvedimento³⁷.

Mentre il "ritorno forzato" rappresenta lo strumento per allontanare dal territorio nazionale l'immigrato irregolare o impedirgli di ritornarvi per un determinato periodo di tempo, il "respingimento" è una misura di contrasto attuata alla frontiera. In proposito, secondo la Legge n. 40/1998, articolo 8, disciplina che la polizia di frontiera "respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti ... per l'ingresso nel territorio dello Stato", non applicandosi tale norma "nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento della status di rifugiato, ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari". Tali deroghe riguardano anche il cosiddetto "respingimento con accompagnamento alla frontiera disposto dal questore" (introdotto nel medesimo articolo 8, c. 2), restando comunque applicabile anche nei confronti degli stranieri sottrattisi ai controlli di frontiera o che siano stati fermati all'ingresso o subito dopo o, infine, che siano temporaneamente ammessi per necessità di pubblico soccorso.

2.2. Impatto della politica e della normativa comunitaria

Recenti modifiche alla politica e alla legislazione in Italia negli ultimi anni: dal "decreto sicurezza" al "pacchetto sicurezza". Il dibattito politico e lo stesso clima sociale hanno registrato una marcata accelerazione negli ultimi anni, di pari passo con la crescita del fenomeno degli sbarchi (che nel 2008 ha toccato il suo apice) e con la crescente consapevolezza dell'esistenza di consistenti "sacche di immigrazione irregolare" in Italia; una consapevolezza che spiega anche il diffuso ricorso, da parte dei diversi governi succedutisi alla guida del Paese, allo strumento della regolarizzazione³⁸. Alcuni episodi di cronaca, che avevano visto il coinvolgimento diretto di cittadini stranieri, hanno contribuito a far crescere nell'opinione pubblica un diffuso sentimento di ostilità nei confronti dell'immigrazione irregolare, facendo scaturire una serie di provvedimenti normativi di chiara impronta securitaria.

Nello stesso anno in cui l'Unione Europea ha varato la "direttiva sul rimpatrio" di cittadini di Paesi terzi (2008/115/CE), recepita solo recentemente dall'Italia (come si riferirà in seguito), nel Paese si è diffuso un clima di particolare chiusura nei confronti degli immigrati irregolari. L'inasprimento delle misure introdotte con la Legge n. 189/2002 è stato pertanto accentuato dapprima dalle norme previste dal cosiddetto "decreto sicurezza" (n. 92/2008) e, un anno dopo da quelle introdotte con la Legge del 15 luglio 2009, n. 94, meglio conosciuta come "pacchetto sicurezza".

Nel primo caso, il Decreto Legge del 23 maggio 2008, n. 92, recante "Misure urgen-

ti in materia di sicurezza pubblica³⁹ ha introdotto: modifiche al Codice penale (art. 1), in particolare in ordine all'espulsione e allontanamento dello straniero dallo Stato, con riferimento anche ai cittadini comunitari; modifiche al Codice di procedura penale (art. 2); modifiche ai Decreti legislativi del 28 agosto 2000, n. 274 (art. 3), del 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni (art. 4) e del 25 luglio 1998 n. 286 (art. 5); nonché la modifica del Testo unico di cui al Decreto legislativo, n. 267, in materia di attribuzioni al sindaco di funzioni di competenza statale (art. 6), con il potere di cooperare tramite la polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministero dell'Interno-Autorità nazionale di pubblica sicurezza (dando vita a quel fenomeno che i *mass media* hanno definito dei "sindaci sceriffo") e anche nei cosiddetti "piani di controllo del territorio" (art. 7). Come già rilevato nelle pagine precedenti, all'articolo 9 il Decreto ha introdotto una rilevante modifica (non solo) terminologica, trasformando i "Centri di permanenza temporanea" (CPT) ovvero i "Centri di permanenza temporanea e assistenza" (CPTA) nei "Centri di identificazione ed espulsione" (CIE).

Il "pacchetto sicurezza" varato circa un anno dopo (Legge del 15 luglio 2009, n. 94) si caratterizza per la previsione di norme più rigide riguardo ai respingimenti alla frontiera e, per la prima volta, introduce nell'ordinamento italiano il cosiddetto "reato di immigrazione clandestina", aggiungendo accanto allo strumento di espulsione amministrativa la configurazione di un reato di natura penale (il soggiorno irregolare). Inoltre, lo status di immigrato irregolare viene configurato come fattispecie aggravante in ogni tipo di reato attuato dal singolo, con il raddoppio della durata dell'arresto (da sei mesi ad un anno) per lo straniero che non esibisca i documenti validi di soggiorno. Con tale "pacchetto", si accentua il rafforzamento delle misure di contrasto dell'immigrazione irregolare sia sul versante interno (oltre che con l'introduzione del cosiddetto "reato di clandestinità", con l'inasprimento di alcuni strumenti quali il trattamento nei CIE, aumentato fino a un massimo di 180 giorni, e delle sanzioni amministrative⁴⁰) sia su quello esterno, con l'intensificazione del pattugliamento delle coste (in particolare meridionali) e le azioni di respingimento in mare rese possibili anche grazie alla collaborazione da parte di alcuni Paesi terzi.

A seguito delle novità normative degli ultimi anni, i casi di espulsione risultano ampliati: *l'espulsione amministrativa* disposta dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato; *l'espulsione amministrativa* disposta dal Prefetto⁴¹; *l'espulsione disposta dal giudice* a titolo di misura di sicurezza nei confronti dello straniero condannato per alcuni dei delitti previsti dal Codice di procedura penale, qualora risulti socialmente pericoloso; *l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva* della detenzione ordinata dal giudice nel caso in cui lo straniero sia stato condannato alla reclusione per più di due anni, a una pena restrittiva della libertà personale per taluni delitti contro la personalità dello Stato o per il reato di ingresso e soggiorno non autorizzato.

Come si è rilevato, fra le varie novità introdotte dal “pacchetto sicurezza” vi è quella relativa al periodo di trattenimento nei CIE, che può essere soggetto a delle proroghe per un periodo massimo di 180 giorni. Il questore, trascorsi i primi 60 giorni di trattenimento, può richiedere una prima proroga di ulteriori 60 giorni al giudice di pace nel caso di mancata cooperazione al ritorno del cittadino del Paese terzo interessato, oltre che a causa di ritardi nell’ottenimento della documentazione necessaria dai Paesi d’origine. Può essere richiesta una seconda proroga di ulteriori 60 giorni nel caso in cui non sia possibile procedere all’espulsione in quanto sussistano delle condizioni ostative. Inoltre, se terminato questo ulteriore periodo di proroga non sia stato possibile eseguire l’espulsione con accompagnamento forzato alla frontiera, il questore deve intimare allo straniero di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni, indicandogli chiaramente le possibili conseguenze penali nel caso di una sua eventuale trasgressione⁴². Qualora ricorrano le condizioni, il questore “può eseguire l’espulsione e il respingimento anche prima della scadenza del termine prorogato, dandone comunicazione senza ritardo al giudice di pace” (art. 1, Legge 94/2009).

Inoltre, è da rilevare che la medesima Legge (n. 94/2009) ha ridotto dal 4° al 2° grado di parentela il vincolo familiare che impedisce l’espulsione del cittadino straniero che abbia esercitato il diritto al ricongiungimento, restando confermate le necessarie verifiche in ordine alla natura dei vincoli (sia familiari sia con il Paese d’origine), nonché alla durata del soggiorno nel territorio nazionale.

La Legge n. 94/2009, il recepimento della direttiva 2008/115/CE e l’attuazione della direttiva 2004/38/CE. Un altro aspetto da rilevare, cui si è fatto riferimento in precedenza, è l’approccio assunto dalla normativa italiana rispetto alla direttiva 2008/115/CE in ordine all’applicabilità del ritorno volontario assistito, giacché – fino al suo recepimento – venivano esclusi dall’accesso gli immigrati irregolari, i quali, a fronte dell’introduzione del cosiddetto “reato di clandestinità”, non potevano usufruire dei benefici derivanti da tali misure. Questi benefici, riservati inizialmente solo ad alcune categorie di stranieri particolarmente vulnerabili (come vittime della tratta, richiedenti asilo, ecc.), sono sostenuti finanziariamente dal cosiddetto “Fondo rimpatri” istituito presso il Ministero dell’Interno proprio dalla Legge n. 94/2009⁴³.

Essendo scaduto il 24 dicembre 2010 il termine stabilito dall’Unione Europea per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolari, l’Italia (che aveva atteso senza adeguare il proprio Testo unico sull’immigrazione), ha dovuto necessariamente accogliere il meccanismo “ad intensità graduale crescente” contemplato dalla direttiva in questione⁴⁴: un meccanismo che si differenzia nettamente dall’approccio, previsto dalla Legge n. 94/2009, basato sull’automatica e immediata espulsione. Se in passato la normativa italiana escludeva la possibilità di un ricorso allo strumento del ritorno volontario assistito per gli immigrati irregolari, la direttiva 2008/115/CE, pur contemplando l’ipotesi di un accompagnamento immedia-

to in presenza di particolari esigenze di sicurezza e di ordine pubblico⁴⁵, prevede che l'espulsione⁴⁶ debba di norma essere disposta non con misure coercitive ma – se possibile – attraverso la partenza volontaria del cittadino straniero, entro un periodo di tempo compreso fra 7 e 30 giorni, prorogabile in presenza di alcune condizioni. In Italia, pertanto, per poter ricorrere a una proroga lo straniero deve dimostrare di avere risorse economiche pari ad almeno tre volte l'importo previsto per l'assegno sociale e, in ogni caso, deve soggiacere ad alcune misure imposte dal Questore (come ad esempio la consegna del passaporto e l'obbligo di presentarsi presso gli Uffici di polizia fino al giorno stabilito per la partenza). Il non rispetto di tali misure fa scattare immediatamente l'espulsione e l'applicazione di una sanzione pecuniaria da 3.000 a 18.000 euro.

Come si è già rilevato, il Decreto Legge del 23 giugno 2011, n. 89, oltre a recepire la direttiva 2008/15/CE ha anche previsto delle disposizioni per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE, riguardante la libera circolazione dei cittadini comunitari. Riguardo all'argomento trattato in questa sede vale la pena segnalare quanto previsto in tema di "allontanamento coattivo", il quale – precisa la norma – viene adottato dal Prefetto ed eseguito dal Questore qualora il cittadino comunitario o un suo familiare, destinatari di un provvedimento di allontanamento per cessazione delle condizioni valide per il soggiorno, non adempiano al suddetto obbligo entro il termine fissato. Inoltre, è possibile fare ricorso all'allontanamento coercitivo nei casi in cui la permanenza sul territorio nazionale del cittadino comunitario venga considerata pericolosa per la sicurezza e l'ordine pubblico. Lo stesso cittadino destinatario della misura di allontanamento è tenuto a dare prova di aver lasciato il territorio nazionale recandosi presso una sede diplomatica italiana all'estero (come ad esempio quella presente nel proprio Paese d'origine).

Un altro elemento di novità, introdotto con il Decreto Legge del 23 giugno 2011, n. 89, riguarda il divieto di reingresso. Prima della sua approvazione, chi aveva subito un procedimento di espulsione non poteva fare rientro prima dei 10 anni (eccetto nel caso di una eventuale autorizzazione concessa dal Ministero dell'Interno). Attualmente il divieto di reingresso opera per un periodo che va dai 3 ai 5 anni (ma il periodo può aumentare nei casi di accertata pericolosità). Inoltre, lo straniero irregolare che si sia allontanato, rispettando il termine previsto dal provvedimento di espulsione, ha il diritto di chiedere una revoca del divieto di reingresso, dimostrando di aver effettivamente lasciato il territorio nazionale.

Un altro aspetto importante concernente il Decreto Legge del 23 giugno 2011, n. 89, riguarda la modifica dei tempi di trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE). In caso di difficoltà nel ritorno, il periodo di trattenimento può variare da 30 giorni ad un massimo di 18 mesi (un ampliamento temporale messo fortemente in discussione dalle organizzazioni umanitarie), a seguito del quale, se non è stato comunque possibile procedere al ritorno dello straniero, il Questore è tenuto ad ordinarlo di lasciare il

territorio nazionale entro 7 giorni. Nel caso in cui tale provvedimento non venga rispettato e il cittadino straniero irregolare venga intercettato dalle forze dell'ordine, può essere applicata una sanzione pecuniaria da 10.000 a 20.000 euro, oltre che dare corso un nuovo trattenimento nei CIE e a un successivo provvedimento di espulsione.

La normativa italiana sul tema alla luce delle sentenze della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione. Altri elementi di novità rilevanti, introdotti dalla Legge n. 94/2009, riguardano l'obbligo, per il cittadino straniero, di presentare un valido titolo di soggiorno per i provvedimenti relativi agli atti di stato civile (come ad esempio il matrimonio, la registrazione della nascita, il riconoscimento dell'acquisizione della cittadinanza, ecc.). Riguardo alla celebrazione dei matrimoni, ad esempio, l'introduzione dell'art. 1, c. 15, della Legge n. 94/2009, per far fronte al fenomeno dei cosiddetti "matrimoni di comodo", ha inteso imporre allo straniero intenzionato a contrarre matrimonio in Italia l'obbligo di esibire "un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano", oltre al tradizionale nulla osta. Ma proprio quest'ultimo aspetto ha portato la Corte costituzionale italiana a dichiarare, con sentenza n. 245 del 20 luglio 2011, la parziale illegittimità dell'art. 116, primo comma, del Codice civile, come modificato dalla Legge n. 94/2009, rilevando un'evidente preclusione a un diritto fondamentale della persona e non solo del cittadino italiano, quale è il diritto a formare una famiglia attraverso il matrimonio.

La sentenza della Consulta è scaturita in seguito al giudizio di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale ordinario di Catania in riferimento agli articoli 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma, della Costituzione. Il giudice, infatti, era intervenuto in conseguenza del ricorso avanzato nell'agosto del 2009 da una coppia costituita da una cittadina italiana e un cittadino marocchino, quest'ultimo sprovvisto di un documento attestante la regolarità del suo soggiorno in Italia. La sentenza della Corte costituzionale costituisce un documento esaustivo anche ai fini di una ricostruzione dettagliata del quadro normativo (e, dunque, anche politico e culturale) sviluppatosi in questi ultimi anni di prevalenza dell'impronta securitaria, con riferimenti sia alla modifica delle regole per l'ottenimento della cittadinanza italiana in virtù del matrimonio⁴⁷ sia alla disciplina relativa al rilascio del nulla osta da richiedersi da parte dell'ufficiale dello stato civile. Con tale sentenza, che ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Catania, la Corte costituzionale ha ricordato come già in precedenza (sentenza n. 249 del 2010), di avere avuto occasione di precisare che "i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano "ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani", di talché la "condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi". Per la Consulta, dunque, sebbene sia ammissibile che il contrasto dei cosiddetti matrimoni di comodo possa essere ricondotto alla necessità di

“garantire il presidio e la tutela delle frontiere e il controllo dei flussi migratori”, il dispositivo introdotto dal legislatore (la modifica dell’art. 116 del codice civile) rappresenta “uno strumento non idoneo ad assicurare un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei diversi interessi coinvolti”⁴⁸.

Da ultimo va segnalata la sentenza della prima sezione della Corte di Cassazione del 10 agosto 2011, n. 31869, riguardante la norma del cosiddetto “pacchetto sicurezza” che prevede il carcere per ripetute inottemperanze all’ordine di espulsione da parte del cittadino straniero irregolare che senza giustificato motivo permane nel territorio dello Stato. In proposito, peraltro, si era espresso anche l’avvocato della Corte dell’Unione Europea, Jan Mazak, secondo cui il diritto europeo esclude che si possa sanzionare con la detenzione l’inottemperanza all’ordine di lasciare il territorio nazionale nel termine prescritto⁴⁹, orientamento poi recepito nella sentenza della Corte.

2.3. Cornice istituzionale

Le principali istituzioni preposte all’implementazione delle politiche migratorie.

Ad occuparsi della materia a livello istituzionale, in collaborazione con altri dicasteri ed organismi pubblici, è principalmente il Ministero dell’Interno, attraverso il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione svolge le funzioni connesse ai compiti, propri del Ministero dell’Interno, di tutela dei diritti civili, compreso quelli riguardanti l’asilo e l’immigrazione, con particolare attenzione alle tematiche relative all’integrazione dei cittadini stranieri in Italia. Per eseguire quest’incarico nell’ambito delle politiche migratorie, tale Dipartimento si avvale della Direzione Centrale per le politiche dell’immigrazione e dell’asilo, della Direzione Centrale dei servizi civili per l’immigrazione e l’asilo e della Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze.

Nell’ambito del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione è operante la “Commissione nazionale per il diritto d’asilo”, la più alta autorità dello Stato in tema di asilo e riconoscimento dello status di protezione internazionale. Questa Commissione, la quale ha sostituito la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato (che aveva competenze esclusive su tutto il territorio nazionale circa il riconoscimento di tale status), svolge le funzioni di indirizzo e coordinamento delle “Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale” e ha il potere decisionale in materia di revoca e cessazione degli status concessi dalle stesse Commissioni territoriali. Anche se ad occuparsi dell’immigrazione in maniera prevalente è il Ministero dell’Interno, nell’organizzazione delle politiche migratorie e di asilo svolgono importanti funzioni anche altri Dicasteri, in particolare il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero degli Affari Esteri.

Nell’ambito del Ministero del Lavoro è, in particolare, la Direzione Generale dell’Immigrazione a seguire questa materia su due versanti. Il primo versante riguarda la disci-

plina degli ingressi per lavoro dei cittadini non comunitari, attraverso la programmazione annuale dei flussi, nonché la gestione e il monitoraggio delle quote d'ingresso e la cooperazione bilaterale con i Paesi d'origine. Il secondo versante, invece, concerne le politiche di inclusione e coesione sociale dei cittadini stranieri, quali le attività di mediazione culturale, alfabetizzazione linguistica, formazione civica, ecc., in collegamento con le competenze affidate al Ministero dell'Interno e al CNEL. In seno alla Direzione Generale dell'Immigrazione è attivo anche il "Comitato per i minori stranieri", che ha il compito di promuovere le misure di tutela nei confronti dei minori stranieri, sia di quelli non accompagnati sia di quelli accolti temporaneamente nel territorio italiano. Infine, per quanto riguarda le competenze riservate al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, vanno ricordate quelle riguardanti il rilascio del "nulla osta" per l'assunzione dei lavoratori stranieri (come l'accertamento dell'indisponibilità di lavoratori italiani attraverso le Direzioni Provinciali del Lavoro).

Anche il Ministero degli Affari Esteri, attraverso la Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche Migratorie, detiene alcune competenze in materia di immigrazione. In particolare, la Direzione Generale ha il compito di provvedere agli affari consolari e trattare le questioni concernenti i cittadini stranieri in Italia, oltre che analizzare le questioni sociali e migratorie in relazione a organizzazioni ed enti internazionali. Sono in particolare due gli Uffici in seno alla Direzione Generale, il V (Politiche migratorie e dell'asilo) e il VI (Centro visti), competenti a trattare la materia. L'Ufficio V affronta le questioni giuridiche ed amministrative riguardanti i cittadini stranieri in Italia e i richiedenti asilo e i rifugiati, collabora alla programmazione dei flussi migratori e alla promozione di accordi bilaterali in materia migratoria. L'Ufficio VI, invece, tratta la materia dei visti per i cittadini stranieri e il relativo regime d'ingresso.

Ad occuparsi della materia è anche il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), un organo ausiliario dello Stato previsto dall'art. 99 della Costituzione italiana, il quale ha un'apposita Area dedicata al tema immigrazione. Inoltre, proprio in seno al CNEL opera "l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale", previsto dal Decreto legislativo 286/1998 (in particolare dal comma 3 dell'articolo 42).

Le strategie di controllo e di contrasto dell'immigrazione irregolare. Nel contesto dell'assetto organizzativo descritto precedentemente, accanto alle politiche di pre-ingresso e di soggiorno giocano un ruolo fondamentale anche le misure di controllo e contrasto dell'immigrazione irregolare. In questa prospettiva, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di strategie d'azione efficaci e gestire le problematiche riguardanti il fenomeno dell'immigrazione irregolare, la Legge del 30 luglio 2002, n. 189 (la cosiddetta "Legge Bossi-Fini") all'articolo 35, c. 1, ha istituito la "Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere" presso il Dipartimento della pubblica sicu-

rezza, con compiti "di impulso e di coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina".

La "Direzione centrale" ha dunque il compito di coordinare le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione non autorizzata via mare, in raccordo con le forze della Marina militare e quelle di polizia delle Capitanerie di porto. Al suo interno, l'Ufficio affari generali e giuridici è suddiviso in tre settori (gestionali e organizzativi, amministrativo-contabili e giuridico-normativi), mentre il Servizio immigrazione si occupa della presenza irregolare degli stranieri, curando le attività operative e amministrative riguardanti il contrasto all'immigrazione non autorizzata e le azioni connesse alla cooperazione internazionale di polizia. Infine, sempre in seno alla "Direzione centrale" opera il Servizio di polizia delle frontiere e degli stranieri, il quale si occupa nello specifico della sicurezza nelle zone di confine, tutelando la pubblica sicurezza negli scali aerei e marittimi, ma ha anche la competenza del coordinamento di tutte le attività concernenti i permessi di soggiorno. Tale servizio, inoltre, fornisce un supporto in materia di concessione della cittadinanza, riconoscimento del diritto d'asilo e dello status di rifugiato. Oltre a ciò, il Servizio di polizia delle frontiere e degli stranieri coordina gli Uffici immigrazione presenti nelle Questure italiane.

Con il Decreto interministeriale in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, del 14 luglio 2003, è stata ulteriormente precisata l'assegnazione esclusiva dell'azione in mare alla "Direzione centrale", affidando ad essa il compito di acquisire ed esaminare le informazioni connesse all'attività di vigilanza, prevenzione e contrasto, oltre che il raccordo degli interventi operativi realizzati con i mezzi della Marina militare e le altre unità navali in servizio di polizia. Esattamente un anno dopo (29 luglio 2004) è stato siglato uno specifico accordo tecnico-operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare (poi aggiornato il 14 settembre 2005) fra lo Stato Maggiore della Marina militare, il Comando generale della Guardia di Finanza, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando generale delle Capitanerie di porto e il Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere. Con tale accordo sono state delineate puntualmente le procedure di intervento operativo e le differenti competenze e responsabilità nel coordinamento dei mezzi aeronavali impegnati nel contrasto dell'immigrazione irregolare. In estrema sintesi, la responsabilità del coordinamento delle attività di prevenzione e contrasto del traffico di migranti in acque internazionali è attribuito alla Marina militare, mentre al Corpo della Guardia di Finanza viene affidato il compito di coordinamento nell'ambito delle acque territoriali e nella zona contigua. Le attività di soccorso in mare, invece, vengono di norma affidate ai Comandi delle Capitanerie di porto.

Oltre a istituire la "Direzione centrale" all'articolo 35, la Legge del 30 luglio 2002, n. 189, ha pure introdotto la figura degli "esperti della Polizia di Stato" (art. 36), con il compito di operare nell'ambito delle strategie finalizzate alla prevenzione dell'immigrazione irregolare attraverso il loro invio presso le rappresentanze diplomatiche e gli

uffici consolari italiani. Infine, la stessa Legge n. 189/2002 ha pure introdotto (all'art. 37) delle disposizioni relative al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività dell'*European Police Office* (l'agenzia europea anticrimine divenuta operativa nel luglio del 1999 e denominata "Europol"), nonché di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. A tale Comitato, in particolare, la Legge n. 189/2002 attribuisce "compiti di indirizzo e vigilanza circa la concreta attuazione della [medesima] legge, nonché degli accordi internazionali e della restante legislazione in materia di immigrazione ed asilo".

Sui Centri preposti all'accoglienza, trattenimento, identificazione ed eventuale espulsione degli immigrati irregolari si è già riferito nei paragrafi precedenti, segnalando come tali strutture si distinguano fundamentalmente in tre tipologie (Centri di Accoglienza CDA, Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo CARA e Centri di Identificazione ed Espulsione CIE). In questa sede va ribadito come il loro compito sia quello di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio nazionale e di rendere esecutiva l'eventuale fase di espulsione da parte delle forze dell'ordine, contribuendo secondo le intenzioni del legislatore da un lato alla salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblico e, dall'altro, alla tutela dei diritti fondamentali degli stessi migranti.

Alcuni cenni sugli altri soggetti coinvolti nelle politiche migratorie riguardanti gli irregolari. Accanto ai soggetti istituzionali appena descritti, fra cui è doveroso menzionare anche la rete dei Comuni italiani, per mezzo della relativa associazione nazionale (ANCI), in particolare nel sostegno ai richiedenti asilo e rifugiati⁵⁰, la materia in argomento vede coinvolti anche altri organismi che operano su scala nazionale o a livello locale.

Esiste, infatti, una vasta rete di organizzazioni non governative e più in generale di associazioni umanitarie che quotidianamente si occupano a vario titolo del fenomeno migratorio, alcune delle quali impegnate sia sul versante informativo (anche sotto il profilo dell'assistenza legale e amministrativa) e della prima accoglienza, sia su quello delle misure di integrazione (inclusione e coesione socio-economica e socio-culturale) e di eventuale accompagnamento per i destinatari di provvedimenti di espulsione. Essendo particolarmente vasta la rete dei soggetti coinvolti, ricordiamo in questa sede, a mero titolo esemplificativo, il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), la Caritas, la Fondazione Migrantes, l'Arci, le Acli, le organizzazioni sindacali e i patronati dei lavoratori⁵¹.

3. Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

3.1. Prima dell'ingresso (misure preventive)

Introduzione

Con i Paesi in via di sviluppo (PVS), dai quali in prevalenza hanno origine i flussi, l'Italia cura rapporti nell'ambito più ampio della *cooperazione allo sviluppo*, che possono essere considerati di supporto alla migliore qualificazione del mercato occupazionale locale e, quindi, funzionali all'occorrenza anche a un più soddisfacente svolgimento dei flussi migratori. Negli ultimi tempi sono stati intensificati anche progetti, sempre imperniati sullo sviluppo locale, che valorizzano le risorse degli stessi immigrati.

Venendo in maniera più specifica alla gestione dei flussi, l'Italia, in sintonia con gli impegni previsti dal *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* e dal cosiddetto *Programma di Stoccolma*, ha firmato diversi accordi bilaterali con Paesi terzi per inserire i candidati all'immigrazione nei flussi programmati e contrastare i flussi irregolari e i relativi traffici.

Si tratta di accordi bilaterali di varia natura: quelli più ricorrenti sono gli accordi di riammissione, di cooperazione della polizia di frontiera e di assistenza tecnica.

Gli *accordi bilaterali di riammissione e contrasto dell'immigrazione irregolare* (sono circa venti quelli in vigore) contengono la clausola della reciprocità, ma in qualche accordo è sufficiente che la stessa sia stata solo presunta. Come contropartita allo Stato contraente possono essere offerte quote privilegiate nell'ambito del decreto flussi annuale e anche strumenti tecnici e altre forme di supporto per la selezione di manodopera qualificata (per una trattazione più ampia si veda la sezione 3.3.1. relativa alle misure pratiche per ridurre la permanenza di immigrati irregolari).

Una categoria specifica è costituita dagli *accordi per la regolamentazione e la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro*, sottoscritti finora con la Moldavia, il Marocco, l'Egitto e, da ultimo, rinegoziato con l'Albania, mentre è in corso di negoziazione un accordo con la Tunisia, al fine di rafforzare i canali legali di inserimento nel mercato occupazionale attraverso lo scambio di informazioni, la condivisione degli strumenti tecnici, la redazione di liste di lavoratori del Paese di origine, le occasioni di formazione professionale in loco comprendenti l'insegnamento della lingua italiana, ecc⁵².

Chiaramente, questi provvedimenti hanno in comune l'obiettivo di rafforzare i canali regolari di ingresso di lavoratori stranieri e programmare azioni in positivo.

Invece, gli *accordi di polizia*, sottoscritti con una quarantina circa di Paesi, si propongono di sviluppare un'azione comune di contrasto allo sfruttamento dell'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani⁵³. Tra questi, da ultimo, merita menzione l'accordo di polizia sottoscritto il 5 aprile 2011 con le nuove autorità della Tunisia (vedi box).

3.1.1. Interventi nei Paesi terzi: dalla cooperazione alla programmazione

3.1.1.a) Cooperazione allo sviluppo: borse di studio e progetti di sviluppo in loco

Nell'ambito della Legge 49/87 e del D.P.R. 177/88, il Ministero degli Affari Esteri (l'Ufficio IX della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo), favorisce la formazione di cittadini provenienti dai Paesi in via di sviluppo in Italia attraverso borse di studio "a gestione diretta" o con contributi a corsi finalizzati al conseguimento dei titoli di laurea, specializzazioni post lauream e dottorati di ricerca, in settori tecnico-scientifici (ingegneria, agraria, economia, medicina, ecc.). Le quattro aree tematiche privilegiate sono la gestione delle risorse primarie (acqua, agricoltura, ambiente), lo sviluppo della piccola e media impresa (pianificazione, finanziamenti, commercializzazione, *design* industriale, tecniche di produzione e distrettualizzazione), il potenziamento degli apparati sanitari, e il *capacity* e l'*institution building* (*good governance* e il *peace-keeping*). Le borse di studio "a gestione diretta" sono assegnate a seguito di richieste formali presentate alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo dalle autorità governative dei Paesi di provenienza dei candidati per il tramite delle Ambasciate italiane all'estero⁵⁴.

Il rapporto tra povertà, migrazioni e cooperazione allo sviluppo è molto complesso. Dall'analisi condotta dal *Dossier Statistico Immigrazione 2010* Caritas/Migrantes in collaborazione con la ong italiana Intersos⁵⁵, risulta che i quindici maggiori Paesi di provenienza degli immigrati sono quelli di medio sviluppo (per esempio Albania, Cina, Ucraina, Tunisia, Egitto, ecc.) e non quelli più poveri, perché in prevalenza migrano coloro che si possono permettere di pagare il viaggio. In effetti, tra i quindici Paesi prioritari degli interventi di cooperazione allo sviluppo nel 2009 (Afghanistan, Etiopia, Palestina, Albania, Libano, Mozambico, Senegal, Sudan, Uruguay, Giordania, Iraq, Egitto, Pakistan, Yemen, Somalia), solamente Albania, Senegal ed Egitto hanno una significativa presenza migratoria in Italia e, in nessun caso, si può affermare che la cooperazione allo sviluppo abbia finora influito sul contenimento dei flussi migratori. È risaputo nella letteratura scientifica che, paradossalmente, nel caso in cui la cooperazione raggiungesse i propri obiettivi creando sviluppo nei Paesi più poveri, inizialmente si potrebbe determinare una parallela crescita dei flussi migratori. Senz'altro sussiste un rapporto virtuoso

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

so tra sviluppo e migrazioni, ma, secondo gli esperti, se ne vedranno gli effetti solo in una visione politica e strategica di lunga durata e a condizione che vi sia un coordinamento a livello europeo e internazionale, con programmi di aiuto che creino realmente crescita e sviluppo nelle aree più povere in modo diffuso.

ITALIA. Paesi di origine degli immigrati e Paesi beneficiari di aiuto pubblico allo sviluppo - ODA (2009)

GRADUATORIA RESIDENTI STRANIERI			GRADUATORIA PAESI BENEFICIARI ODA			
Paesi	Residenti	Classi di reddito*	Paesi	Residenti (v.a. e posiz. in grad.)	Euro erogati (migliaia)	Classi di reddito*
Albania	466.684	3	Afghanistan	3.372 (57°)	43.081	1
Marocco	431.529	3	Etiopia	8.350 (39°)	36.538	1
Cina R.P.	188.352	3	Palestina	494 (97°)	28.038	3
Ucraina	174.129	3	Albania	466.684 (1°)	24.574	3
Filippine	123.584	3	Libano	3.860 (53°)	17.903	4
India	105.863	3	Mozambico	301 (107°)	16.688	1
Moldavia R.	105.600	3	Senegal	72.618 (15°)	13.084	1
Tunisia	103.678	3	Sudan	2.436 (64°)	12.744	1
Macedonia	92.847	3	Uruguay	1.643 (70°)	8.277	4
Perù	87.747	3	Giordania	2.638 (60°)	8.207	3
Ecuador	85.940	3	Iraq	2.547 (61°)	8.000	3
Egitto	82.064	3	Egitto	82.064 (12°)	6.495	3
Sri Lanka	75.343	3	Pakistan	64.859 (16°)	6.369	2
Bangladesh	73.965	1	Yemen	218 (111°)	6.128	1
Senegal	72.618	1	Somalia	7.728 (40°)	5.452	1

*Classificazione del Comitato per gli aiuti allo sviluppo (DAC): 1: Paesi meno sviluppati; 2: Paesi con basso reddito; 3: Paesi con reddito medio-basso; 4: Paesi con reddito medio-alto.

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati ISTAT, Ministero degli Affari Esteri e OCSE

Le migrazioni stesse costituiscono un certo aiuto allo sviluppo attraverso le rimesse, che dal 2008 hanno superato, in Italia, i 6 miliardi di euro l'anno, limitatamente ai flussi che transitano attraverso i canali ufficiali (banche o *money transfer*).

In Italia il progetto "MIDA" (Migration for Development in Africa), realizza in pratica questo approccio. Il progetto ha l'obiettivo di promuovere e sostenere una innovativa strategia di cooperazione internazionale, tesa a valorizzare il ruolo protagonista degli immigrati nella crescita socio-economica dei Paesi di origine, attraverso l'identificazione di percorsi sostenibili di canalizzazione di risorse umane, finanziarie e sociali, e di possibili sinergie tra le realtà territoriali di provenienza e di destinazione. L'adesione alla strategia MIDA non implica necessariamente il ritorno fisico ma un trasferimento di risorse in linea con le priorità rilevate nei Paesi di origine. Nell'ambito di questa strategia, l'ufficio OIM di Roma, con il sostegno della Cooperazione Italiana (Ministero degli Affari Esteri), dal 2003⁵⁶ si è impegnato nella realizzazio-

ne di un programma MIDA rivolto alla diaspora dell'Africa Sub-Sahariana in Italia, costruendo le condizioni per consentire agli immigrati di creare piccole e medie imprese nei rispettivi Paesi di provenienza e facilitando il loro accesso a strumenti finanziari innovativi. Inoltre, un obiettivo specifico è offrire un'adeguata formazione nel Paese di origine per la creazione di imprese in Ghana e Senegal, con forme di accompagnamento e monitoraggio.

Poiché i risultati raggiunti sono stati ritenuti positivi, nel 2009 si è pensato di replicare questo progetto in America Latina con il nome "MIDLA" (Migration for Development in Latin America) per realizzare gli stessi obiettivi del MIDA in America Latina⁵⁷. Inoltre, promossi sempre dall'OIM e finanziati dal Ministero degli Affari Esteri sono stati avviati il programma WMIDA (Migrant Woman for Development in Africa) nel 2008⁵⁸ e il programma MIDA Somalia nel 2011⁵⁹.

3.1.1.b) Campagne di sensibilizzazione nei Paesi terzi

Le campagne di sensibilizzazione per prevenire l'immigrazione irregolare dai Paesi terzi a forte pressione migratoria sono per lo più finanziate dalla Cooperazione Italiana per lo Sviluppo attraverso il coinvolgimento finanziario ed operativo di partner internazionali, nazionali e soprattutto locali, come per esempio l'Oim, i Ministeri competenti dei Paesi di origine, le ong. L'impatto di queste campagne punta ad essere immediato, pur nella differenziazione delle azioni di intervento, e possono essere destinate a target specifici, come per esempio i minori non accompagnati.

Egitto. *Information Dissemination on Migration (IDOM⁶⁰)*. All'inizio dell'anno 2007, la seconda fase del progetto IDOM, finanziato dalla Cooperazione italiana per lo Sviluppo ed eseguito dall'OIM, si è svolta attraverso una campagna informativa, basata sul profilo sociale dei migranti ricavato da una precedente indagine, allo scopo di limitare in Egitto l'emigrazione irregolare. Durante lo svolgimento del programma sono stati curati programmi radiofonici, spot e programmi televisivi, documentari basati su storie reali, grazie alla collaborazione con numerose testate giornalistiche, media e ONG egiziane⁶¹.

Safe Migration and positive alternatives for Egyptian Youth. I flussi dall'Egitto coinvolgono anche diverse centinaia di minori non accompagnati. Per questo motivo il Fondo Europeo per l'Integrazione, con i fondi dell'annualità 2008, ha favorito la realizzazione di una campagna informativa destinata ai minori egiziani, potenziali migranti verso l'Italia, e alle loro famiglie, volta a far conoscere i canali legali di ingresso in Italia e le opportunità di formazione professionale e linguistica presenti in Egitto, in modo da favorire la creazione di successivi percorsi di integrazione sociale in Italia⁶². La campagna informativa *Safe Migration and positive alterna-*

*tives for Egyptian Youth*⁶³ (realizzata dall'OIM) è stata lanciata il 17 novembre 2009 dal Ministero per la Famiglia e Popolazione egiziano, insieme al Governatore di El Fayoum, al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali italiano, e ai più alti rappresentanti dell'Ambasciata d'Italia al Cairo⁶⁴.

Tra marzo e aprile 2011, l'OIM ha condotto un'indagine fra giovani egiziani tra i 15 e i 29 anni (750 interviste), dalla quale è risultato che, in prevalenza, gli intervistati ritengono che non sia facile immigrare regolarmente. Circa il 50% dei giovani, infatti, non è a conoscenza dei canali regolari di migrazione, sebbene il 90% non conosca personalmente trafficanti o reti di traffico. Il 58% dei giovani egiziani che intende migrare, infine, individua l'Italia come il Paese più facilmente raggiungibile nella veste di migrante irregolare⁶⁵.

Marocco. *Campagne di sensibilizzazione sui pericoli dell'immigrazione: "Appoggio alle iniziative di prevenzione della migrazione dei minori non accompagnati".* L'emigrazione irregolare dei minori non accompagnati in partenza dai Paesi del Maghreb è in crescita costante dagli anni '90. A partire dal mese di ottobre 2008, questo progetto condotto dall'ong italiana Cooperazione Internazionale Sud Sud (CISS) in partenariato con l'ong marocchina Tanmia ha portato a realizzare una campagna di sensibilizzazione sui pericoli dell'immigrazione irregolare dei minori marocchini non accompagnati. La campagna si è svolta nelle regioni di Chaouia-Ourdigha, Tanger-Tétouan e Oriental, da dove hanno origine i principali flussi migratori di partenza verso l'Europa. Il progetto ha lo scopo di sostenere la prevenzione e la lotta contro questa specifica forma d'emigrazione irregolare attraverso azioni di sensibilizzazione della popolazione ai pericoli dell'immigrazione irregolare ed è finanziato dal Programma PASC-INDH (*Projet d'Appui à la Société Civile en soutien à l'Initiative Nationale de Développement Humain/* Progetto di Appoggio alla Società Civile in sostegno alle Iniziative Nazionali di Sviluppo umano). Il programma PASC è finanziato dalla Cooperazione Italiana ed è gestito dal "Programme des Nations Unies pour le Développement" (UNDP) in Marocco⁶⁶. Il progetto ha realizzato, tra l'altro, un kit pedagogico di sensibilizzazione ai pericoli della migrazione minorile, utilizzando fumetti e cartoni animati, e ha prodotto guide all'uso pensate in relazione alle differenti utenze. I cartoni animati sulle storie di minori a rischio di immigrazione sono multilingue (arabo, berbero, francese e italiano)⁶⁷.

Albania. *Programma di informazione per l'Albania - 1997/1999.* L'iniziativa è stata specificamente incentrata su una campagna di sensibilizzazione circa le conseguenze dell'emigrazione non autorizzata dall'Albania in Italia. Il progetto è stato realizzato attraverso una stretta collaborazione con i media albanesi. Tra gli interventi più significativi, l'avvio di una serie di programmi radiofonici e televisivi tesi a rispondere ad obiettivi di prevenzione della migrazione irregolare⁶⁸. Negli anni

successivi sono state lanciate ulteriori campagne di sensibilizzazione circa le conseguenze dell'emigrazione irregolare anche attraverso il coinvolgimento della sede OIM di Tirana.

Moldavia. *Attività informativa contro la presenza irregolare moldava in Italia.* Una campagna d'informazione in Moldavia è stata avviata tramite l'Istituto di Cooperazione e Sviluppo Italia-Moldavia⁶⁹, il giornale Flux, la televisione Nit e Telera-diomoldova, in collaborazione con il Centro di accoglienza "Regina Pacis" dall'Italia. La campagna ha fatto registrare molte telefonate da parte di famiglie in ansia per le loro figlie, sorelle, madri e parenti, ha portato a chiedere aiuto e consigli e ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una maggiore prudenza. È emersa la necessità di realizzare servizi informativi sulle possibilità di lavoro in Italia, sulla normativa europea e italiana riguardante i visti d'ingresso e i permessi di soggiorno, come anche sui pericoli della irregolarità e sulla possibilità legale di trovare lavoro⁷⁰.

Ufficio d'informazione in materia di emigrazione e servizi sociali (Patronato ACLI). A seguito della sottoscrizione del contratto di collaborazione da parte della Fondazione "Regina Pacis" con il Patronato ACLI (Associazione Cattolica Lavoratori Italiani), a partire dal 1° gennaio 2010, è stato avviato il progetto "Ufficio d'Informazione della popolazione" nel settore dell'emigrazione e della tutela dei diritti dei lavoratori. A tal proposito, a seguito della firma dell'accordo con l'Ambasciata d'Italia a Chisinau, presso l'Ufficio Visti dell'Ambasciata è stata iniziata l'attività d'informazione dei cittadini moldavi che hanno intenzione di chiedere il visto d'ingresso per l'Italia. Tali attività del Patronato ACLI si svolgono presso le Ambasciate Italiane in 17 Stati del mondo in collaborazione con il Ministero degli Esteri Italiano, erogando assistenza ed informazioni relative all'ottenimento dei visti d'ingresso in Italia, ma anche per quanto riguarda le modalità di ottenimento delle borse di studio presso le Università italiane da parte degli studenti moldavi, il regolare soggiorno in Italia (richiesta del permesso, contatti con gli uffici pubblici, la polizia, il comune, i servizi sanitari, la scolarizzazione dei minorenni, ecc.), la familiarizzazione con la legislazione italiana in materia di lavoro e previdenza, il servizio fiscale, il diritto della famiglia, nonché l'assistenza nel settore della tutela dei diritti dei lavoratori immigrati. Il numero degli utenti si è rivelato in continua crescita: 776 a novembre 2010 e 4.289 persone nel corso dell'intero anno, diverse delle quali si sono rivolte all'ufficio più volte⁷¹.

Kosovo. *Campagna di informazione sui percorsi di migrazione regolare.* Per prevenire l'immigrazione irregolare in Italia da parte degli albanesi del Kosovo e, soprattutto, per contrastare il traffico di persone, che riesce ormai a realizzare un consi-

stente lucro, la sede di Pristina dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha indetto una campagna di informazione sui percorsi di migrazione regolare. Infatti, secondo un recente sondaggio Oim, il 70% della popolazione non conosce le procedure per ottenere un visto valido per l'espatrio, mentre il 78% dichiara che è più facile lasciare il Paese irregolarmente. L'Oim, quindi, ha organizzato presso i vari municipi della regione diversi incontri, diffondendo inoltre dei "radio show" rivolti in particolare a persone tra i 16 e i 30 anni, ovvero la fascia d'età più esposta alle lusinghe di trafficanti e scafisti⁷².

Ucraina. *Progetto biennale di "capacity building".* Questo progetto, finanziato dalla cooperazione italiana con il coinvolgimento del Ministero della Famiglia, Gioventù e Sport e del Ministero dell'Educazione e della Scienza del Governo dell'Ucraina, è stato avviato nel dicembre 2008 in favore delle istituzioni locali ucraine per il rafforzamento delle politiche migratorie e socio-educative rivolte ai bambini, alle donne ed alle comunità locali. Uno degli obiettivi specifici del progetto è sensibilizzare le comunità locali sul fenomeno emigratorio verso l'Italia delle donne e sulle sue conseguenze, in particolare sui bambini e ragazzi rimasti temporaneamente senza la madre o senza entrambi i genitori, mediante una campagna di informazione su larga scala⁷³.

3.1.1.c) Quote di ingresso privilegiate nell'ambito della programmazione dei flussi

La cooperazione con i Paesi terzi prevista attraverso gli accordi di riammissione (cfr. par. 3.3.1) consiste non solo nel convincere questi ultimi ad accettare il reingresso dei propri cittadini, ma anche nel mettere a disposizione un aiuto a livello di consulenza, assistenza ed equipaggiamento tecnico, come per esempio un sostegno finanziario per l'istituzione di Centri in cui accogliere queste persone al momento della riammissione.

Inoltre, dal 1998 i decreti flussi annuali prevedono "quote privilegiate" a favore degli Stati firmatari di detti accordi, determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁷⁴. Nei decreti flussi del 2006, del 2008 e del 2009 le quote stabilite sono risultate superiori alle domande effettivamente presentate, mentre in anni più recenti le quote sono risultate sottostimate rispetto all'effettivo bisogno. Finora hanno fruito di queste quote 25 Paesi terzi.

Il 2009 è stato un anno singolare perché non sono state stabilite delle quote d'ingresso, mentre è stato approvato un provvedimento di regolarizzazione per i lavoratori domestici (cfr., per i dettagli, par. 3.4.1)

Nel 2010, le quote più alte sono state attribuite all'Egitto (8.000 posti) e alla Moldavia (5.200 posti). Inoltre, va segnalata anche la riserva di 4.000 ingressi a beneficio di cittadini non comunitari inseriti in programmi di formazione e di istruzione nel Paese di origine (Circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del

Lavoro e delle Politiche Sociali del 3 gennaio 2011, n.18), una specifica forma di intervento sulla quale si ritornerà (cfr. Par. 3.1.1.d).

Le quote prioritarie non interessano i lavoratori neocomunitari romeni e bulgari i quali, pur non fruendo ancora della libera circolazione in misura completa, possono accedere liberamente ai settori di maggiore impiego (Circolare n. 2 del 20 gennaio 2010 del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Nell'ambito del decreto flussi è possibile chiedere la conversione del permesso di soggiorno per studio o formazione professionale in corso di validità in permesso di soggiorno per lavoro autonomo. Ad esempio, nel decreto flussi 2010 sui lavoratori stagionali, è stato previsto di convertire fino a 1.500 posti la presenza per studio in lavoro autonomo e di assegnare 2.000 posti a cittadini non comunitari che abbiano completato appositi programmi di formazione ed istruzione ai sensi dell'art. 23 del Testo Unico 286/1998.

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

ITALIA. Decreti annuali di programmazione dei flussi e quote privilegiate per non comunitari (1996-2011)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. TOTALE DECRETO FLUSSI	23000	20000	58000	58000	83000	89400	79500	79500	79500	99500	550000	252000	230000	80000	184 080	60000
1.1. TOTALE STAGIONALI					39400	60000	68500	50000	45000	80000	80000	80000	80000	80000	80000	60000
1.2. TOTALE NON STAGIONALI					50000	19500	11000	29500	54500	470000	172000	150000	150000	150000	104080	
Totale quote per paesi (a+b)			6000	6000	17500	15000	14000	3800	20400	21000	38500	47600	44600		53 80	
a) di cui quote privilegiate per paesi			6 000	6 000	15000	15000	10000	3 600	20000	20800	38 000	47 100	44 600		52 080	
Albania			3 000	3 000	6 000	6 000	3 000	1 000	3 000	3 000	4 500	4 500	4 500		4 500	
Algeria												1 000	1 000		1 000	
Marocco			1 500	1 500	3 000	1 500	2 000	500	2 500	2 500	4 000	4 500	4 500		4 500	
Tunisia			1 500	1 500	3 000	3 000	2 000	600	3 000	3 000	3 500	4 000	4 000		4 000	
Somalia					500					100	100	100	100		80	
Egitto						1 000	300	1 500	2 000	7 000	8 000	8 000	8 000		8 000	
Moldova					500	200	1 500	2 000	5 000	6 500	6 500	6 500	6 500		5 200	
Nigeria					500	200	2 000	2 000	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500		1 500	
Senegal											1 000	1 000	1 000		2 000	
Sri Lanka					1 000	500	1 500	1 500	3 000	3 000	3 500	3 500	3 500		3 500	
Bangladesh					300	1 500	1 500	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000		2 400	
Pakistan						1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000		1 000	
Filippine							1 500	3 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000		4 000	
Ghana										1 000	1 000	1 000	1 000		2 000	
India															1 800	
Perù															1 800	
Ucraina															1 800	
Niger															1 000	
Gambia															1 000	
Riserva					3 000	4 000			2 500	700	1 400	2 500			1 000	
b) di cui altre quote	0	0	2500	0	4000	200	400	200	400	200	500	500	0	0	1500	0
Argentina*					4000	200										
Uruguay e Venezuela*									400	200	500	500			500	
Brasile*																
Libia (lavoratori autonomi appartenenti alle specifici categorie)															1 000	
Romania (anche lavoro stagionale, conversione studio e formazione - lavoro subordinato e ingressi per lavoro autonomo)**					2500											
Totale quote per settori	0	0	3500	3500	17500	8000	5500	1300	3000	18500	57500	94400	105400	0	50500	0

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lavoro autonomo																
Conversione studio - lavoro autonomo			3 500	3 500	2 000	3 000	5 000	800	1 250	1 250	1 500	1 500				1 500
Lavoro domestico					500				1 250	1 250	1 500	1 500				1 500
Settore edile										15 000	45 000	65 000	105 400			30 000
Infermieri						2 000						14 200				
Pesca marittima											2 500	200				
Dirigenti e personale altamente qualificato							500	500	500	1 000	1 000	1 000				
Technologie dell'informazione e della comunicazione						3 000										
Autotrasporti												500				
Conversione studio-lavoro																
Conversione tirocinio (e/o formazione)-lavoro											2 000	3 000				3 000
Conversione da stagionale											2 000	2 500				3 000
Conversione soggiorno rilasciato da altro Stato membro - lavoro subordinato non stagionale												1 500				4 000
Conversione soggiorno rilasciato da altro stato membro - lavoro autonomo																1 000
Programmi di formazione e tirocini completati nei paesi di origine					15 000						2 000	3 500				500
Restanti settori produttivi												30 000				6 000
% totale quote per paesi sul totale			10,3	10,3	21,1	16,8	17,6	4,8	25,7	21,1	7,0	18,9	19,4		29,1	
% stagionali sul totale						44,0	75,5	86,2	62,9	45,2	14,5	31,7	34,8		43,5	

1996: Decreto Ministero Affari Esteri 27/12/96; **1997:** Decreto interministeriale 23/07/97; **1998:** Decreto interministeriale 27/12/98 (anticipazione di 20.000 stagionali) e DPCM 16/10/98 (integrazione di 38.000 stagionali e non); **1999:** Direttiva del PCM del 4/08/99 (stagionali e non); **2000:** DPCM 8/02/2000 (63.000 stagionale e non) e DM 8/06/2000 (20.000 stagionali) e Circolare n. 89/2000 del 14 dicembre 2000, prot. n. 6636 (modifica le quote da riserva); **2001:** DPCM 09/04/2001 (50.000 non stagionali e 33.000 stagionali) e D.M. Lavoro del 12.7.2001 (6.400 stagionali); **2002:** DM 04/02/02, DM 12/03/02, DM 22/05/02, DM 16/07/02 (anticipazioni di 56.000 stagionali e 3.000 non-stagionali autonomi) e DPCM 15/10/02 (16.500 non stagionali e 4.000 stagionali); **2003:** DPCM 20/12/02 (60.000 stagionali) e DPCM 06/06/03 (19.500 stagionali e non); **2004:** DPCM 1. del 19/12/2003 (50.000 stagionali) e DPCM 2 del 19/12/2003 (29.500 non stagionali). (Inoltre, il DPCM 20/04/2004 prevede 20.000 lavoratori non stagionali neocomunitari e il DPCM 8/10/2004 prevede 16.000 lavoratori stagionali neocomunitari, che nella tabella non sono considerati.); **2005:** DPCM 17/12/2004 "Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2005" (54.500 non stagionali e 25.000 stagionali) e circolare n. 3426 del 22 aprile 2005 (20.000 stagionali). (Inoltre, il DPCM 17/12/04 "Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri della UE nel territorio dello Stato per l'anno 2005" prevede una quota di 79.000 lavoratori neocomunitari (stagionali e non) però nello studio questa quota non è considerata.); **2006:** DPCM 15/02/2006 (120.000 non stagionali e 50.000 stagionali), DPCM 14/07/2006 (30.000 stagionali) e DPCM 25/10/2006 (350.000 non stagionali); **2007:** DPCM 30/10/07 (170.000 non stagionale) e DPCM 9/01/07 (80.000 stagionali e 2.000 non stagionali); **2008:** DPCM 8/11/07 (80.000 stagionali) e DPCM 13/12/08 (150.000 non stagionali); **2009:** DPCM 20/03/2009 (80.000 stagionali) e DPCM 30/11/2010 (98.080 non stagionali); **2011:** DPCM 17/02/2011 (60.000 stagionali).

* Le quote per Argentina, Uruguay, Venezuela e Brasile sono riservate per lavoratori di origine italiano in uno specifico elenco costituito presso le rappresentanze diplomatica o consolari italiani di quei Paesi (anche per lavoro stagionale).

** Quota destinata "al rilascio di autorizzazioni al lavoro a tempo determinato, anche stagionale, a tempo indeterminato nonché alla conversione di permessi di soggiorno per motivi di studio e formazione in permessi di soggiorno per motivi di lavoro subordinato ai sensi dell'art. 14 co. 5 D.P.R. 394/99 nonché agli ingressi per lavoro autonomo e ai sensi dell'art. 23 del T.U., esclusivamente per i lavoratori di nazionalità rumena" (Circolare n. 72/2000 del 27 ottobre 2000, prot. n. 5565).

Fonte: ENM Italy. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno e del Lavoro e delle Politiche Sociali

3.1.1.d) Cooperazione in materia di lavoro

ACCORDI IN MATERIA DI LAVORO

Questi accordi, che riguardano la regolamentazione e la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro, hanno coinvolto il Marocco, l'Egitto e la Moldavia (mentre è in fase di negoziazione un accordo analogo con la Tunisia) e sono stati oggetto di un'ampia analisi nello studio EMN *Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano*⁷⁵. Si ricorda, inoltre, il recente accordo (luglio 2011) firmato con l'Albania in materia di migrazione per motivi di lavoro, ad integrazione della precedente intesa bilaterale sottoscritta nel 2008. L'obiettivo di tali accordi consiste nel promuovere l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, assicurando la condizione di reciprocità in virtù della quale al cittadino straniero viene assicurato lo stesso trattamento riservato ai cittadini italiani solo se un trattamento identico è garantito ai cittadini italiani nello Stato estero da cui proviene lo straniero. Le disposizioni previste, inoltre, potenziano i meccanismi selettivi della manodopera straniera qualificata in conformità con le esigenze del mercato del lavoro italiano e si impegnano a promuovere la formazione professionale e linguistica dei lavoratori candidati alla migrazione.

Marocco. L'accordo bilaterale tra il governo del Regno del Marocco e il governo italiano è stato sottoscritto a Rabat il 21 novembre del 2005, conformemente alla normativa vigente in Italia in ordine all'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini non comunitari. All'accordo bilaterale tra Italia e Marocco in materia di lavoro ha fatto seguito un protocollo esecutivo sottoscritto a Roma circa due anni dopo, il 9 luglio del 2007. L'accordo con il Marocco garantisce ai cittadini di questo Paese che partecipano ai percorsi formativi e linguistici una valutazione preferenziale da parte delle autorità italiane in merito all'ingresso in Italia per motivi di lavoro, compatibilmente con le condizioni del mercato del lavoro e in conformità con il "Documento programmatico triennale" relativo alle politiche di immigrazione, oltre che con la normativa vigente in materia (cfr. art. 7).

Egitto. Il testo dell'accordo bilaterale tra il governo italiano e quello egiziano è stato sottoscritto a Il Cairo il 28 novembre del 2005, in conformità con la normativa italiana riguardante l'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini non comunitari. Il protocollo esecutivo è stato firmato congiuntamente all'accordo. L'accordo con l'Egitto, a differenza degli altri, include anche l'impegno a far sì che i cittadini stranieri "facenti ingresso nel territorio dell'altra Parte Contraente per motivi di lavoro non costituiscono una minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblico dello Stato di accoglienza (art. 4, c. 2)"⁷⁶. All'articolo 10, le parti contraenti s'impegnano ad incoraggiare, per il tramite delle rispettive autorità abilitate, gli opportuni contatti tra il settore privato e le istituzioni competenti, al fine di promuovere le attività di selezione e di formazione in favore dei lavoratori migranti.

Moldavia. Nell'ambito della crescente collaborazione bilaterale, il 5 luglio 2011, l'Italia ha firmato un nuovo accordo con la Moldavia in materia di migrazione per motivi di lavoro. Tale accordo introduce importanti innovazioni rispetto alla precedente intesa del 2003, con l'obiettivo innanzitutto di dare una risposta al crescente impatto negativo di questa fuoriuscita di manodopera sul tessuto economico e sociale della Moldavia, attraverso meccanismi di "migrazione circolare", cioè di rientro dei lavoratori immigrati nel Paese di origine. Nel contempo, l'accordo prevede di accompagnare il fenomeno migratorio in corso con programmi di formazione linguistica e professionale e con meccanismi di selezione della manodopera moldava che tengano conto dei fabbisogni espressi dal mercato del lavoro italiano. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali offrirà un supporto operativo anche attraverso l'istituzione di un Ufficio locale di coordinamento in Moldavia⁷⁷.

Albania. Il 19 luglio 2011 l'Italia ha firmato con l'Albania un accordo in materia di migrazione per motivi di lavoro che rafforza e sviluppa la precedente intesa bilaterale sottoscritta nel 2008, introducendo innovazioni significative volte, da un lato, a dare una risposta al forte impatto economico e sociale dell'emigrazione albanese attraverso meccanismi di "migrazione circolare", e, dall'altro, ad indirizzare il fenomeno migratorio con programmi di formazione linguistica e qualificazione professionale e con meccanismi di selezione della manodopera albanese che desidera emigrare. Un'ulteriore innovazione è rappresentata dall'istituzione, a Tirana, sotto l'egida dell'Ambasciata d'Italia, di un Ufficio locale di coordinamento del Ministero del Lavoro per sostenere le attività di selezione e reclutamento di lavoratori albanesi e gli interventi di cooperazione formativa, promuovendo altresì le reti delle imprese e degli operatori italiani responsabili dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro⁷⁸.

INIZIATIVE DI FORMAZIONE ALL'ESTERO PER FAVORIRE L'INSERIMENTO NELLE QUOTE ANNUALI

Queste iniziative, che si pongono sul piano professionale ma preparano anche all'inserimento sociale in Italia, sono regolate da una previsione contenuta nel Testo Unico sull'Immigrazione (art.23 riguardante i "titoli di prelazione" del T.U. 286/1998). Si tratta di progetti formativi realizzati direttamente nei Paesi di origine dei cittadini non comunitari. Coloro che seguono questi corsi possono godere di quote loro riservate nel decreto flussi annuale. In questa forma di cooperazione internazionale si intende coinvolgere nei prossimi anni anche le associazioni di rappresentanza datoriali e sindacali⁷⁹.

Nel 2004-2005 la Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha realizzato alcuni progetti pilota (corsi di formazione, orientamento e lingua italiana in loco, destinati a lavoratori che a fine corso hanno potuto fare il loro ingresso in Italia) a beneficio di 200 lavoratori moldavi, 250 tunisini e 100 lavoratori dallo Sri Lanka, selezionando i candidati all'emigrazione con la collaborazione delle competenti amministrazioni locali⁸⁰.

Nel periodo 2007-2009 sono stati approvati altri progetti di formazione, per un totale di 990 beneficiari, nei seguenti Paesi: Marocco (360 partecipanti), Perù (210), Ucraina (165), Moldavia (90), Tunisia (30), Cina (30), Albania (20), India (15), Etiopia (15), Nepal (15), Nigeria (10), Russia (10), Filippine (10) e Brasile (10).

Come si vede, queste iniziative vanno nel segno di un'apprezzabile qualificazione, però, rispetto ai grandi numeri che caratterizzano il fabbisogno aggiuntivo di forza lavoro in Italia, si tratta di una ristretta cerchia di partecipanti che comporta una copertura finanziaria rilevante, per cui si è pensato di rimodularli, coinvolgendo direttamente le imprese o altre agenzie intermedie. Secondo il piano interministeriale "Italia 2020", "il meccanismo della formazione nei Paesi di origine – i cosiddetti titoli di prelazione – è oggi inefficace. Un'azione pubblica deve condurre ad una effettiva possibilità per le imprese e gli intermediari autorizzati di poter sviluppare le opportune forme di selezione e reclutamento sulla base di liste di lavoratori disponibili e formati, inseriti in percorsi che possano, nel caso di personale altamente qualificato, essere perfezionati e conclusi in Italia, intrecciando gli istituti normativi e le misure di politica attiva del lavoro attualmente disponibili, a partire dall'apprendistato e dal tirocinio formativo ... (inoltre) ... in questa prospettiva, la relazione e la cooperazione con specifiche comunità all'estero che esprimano interesse e capacità progettuali, con le quali sviluppare un dialogo continuativo ed aperto all'integrazione ed alla circolarità dell'immigrazione, rappresentano un modello da privilegiare ed implementare"⁸¹.

Comunque, nonostante questa previsione di cambiamento, con Decreto del 1° agosto 2011, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione ha adottato un avviso (n. 1/2011) per il finanziamento di interventi di formazione linguistica e professionale, da svolgersi a favore di cittadini residenti nei Paesi di origine dei flussi migratori, finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro⁸².

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

ITALIA. Iniziative di formazione all'estero dei lavoratori da inserire nel decreto flussi (2007-2009)*

	Nigeria		Russia		Ucraina		Moldavia		Tot
	Paese	Località	Paese	Località	Paese	Località	Paese	Località	
2007		Nitgha (Abia State)	Rostov Na Don	Kiev			Chisinau		530
	Località								
	Titolo	Corso di formazione professionale per l'acquisizione della qualifica di I° livello di operatore sociale (ambito minori)	Corso di formazione nel settore metalmeccanico-saldatura	Corso di formazione per aiuto cuoco	Progetto MЯCO per la ricerca, selezione, formazione ed assunzione in Italia di lavoratori ucraini specializzati nel settore delle carni		Corso di formazione nel settore della ristorazione	MASTRO MURATORE. Interventi formativi rivolti a cittadini moldavi nel Paese di origine e successivo inserimento lavorativo in imprese edili della provincia di Como	
	Destinatari	10 nigeriani con titolo di studio equivalente a quello italiano di scuola media superiore	10 cittadini russi già in possesso di comprovate competenze nel settore della saldatura	20 cittadini ucraini	70 cittadini ucraini disoccupati già in possesso di specifiche competenze professionali nel settore		20 cittadini moldavi	10/12 cittadini moldavi con almeno due anni di esperienza nel settore dell'edilizia	
	Paese	Marocco			Cina		Filippine	Brasile	
Località	Casablanca		Casablanca, Marrakech , Agadir, Rabat	Huarui Industrial - Jiangning	Manila	Marakanaù			
Titolo	Mig-Ressources. Migrazioni e ritorno, risorse per lo sviluppo. II° fase del corso per potenziali migranti qualificati residenti in Marocco	M-EDIL per l'organizzazione in Marocco di un corso di formazione nel settore edile	Corso di specializzazione in cucina e lingua italiana per giovani diplomati delle scuole alberghiere del Marocco	Formazione ed accompagnamento di un gruppo di giovani ed intraprendenti operai nel settore del legno	N.O.E.M.I. - Nuove Opportunità per Extracomunitari Migranti. Corso tecnico-professionale per aiutanti domiciliari	M.A.L.T.A. - Misure di Accompagnamento Locali per l'Acquisizione ed il Trasferimento della lingua e cultura italiana			
Destinatari	30 giovani marocchini altamente qualificati	10 cittadini marocchini	320 giovani diplomati da formare alla figura professionale di aiuto cuoco	10 giovani cittadini cinesi con scolarità media e conoscenza dell'alfabeto latino	10 cittadini filippini	10 cittadini brasiliani in possesso di un livello di istruzione medio e precedente esperienza nel settore			
2008	Paese	Albania		Perù		Ucraina			
	Località	Tirana		Cayma Arequipa		Kiev			
	Titolo	Corso di formazione professionale per operatore edile per la costruzione di muratura a secco		Corso di formazione professionale per operatore edile per manutentori elettrici e meccanici		Corso di formazione professionale per operatore metalmeccanico			
	Destinatari	20 cittadini albanesi maggiorenti		20 cittadini peruviani		50 cittadini ucraini			

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

2009	Paese	Ucraina		Moldavia			India
	Località	Kiev		Chisinau			New Delhi
	Titolo	Corso di formazione linguistica e socio-culturale per operatori metalmeccanici specializzati		Corso di formazione linguistica e socio-culturale (figure professionali da formare: operatore edile, commis di cucina, operatore generico, operatore carrozziere)	Corso di formazione linguistica e socio-culturale (figure professionali da formare: lavoratori domestici)	Corso di formazione linguistica e socio-culturale (figure professionali da formare: saldatori, operatori macchine utensili, addetto al magazzino, operatore edile)	Corso di formazione linguistica e socio-culturale (operatori informatici, addetti al magazzino e spostamento merci)
	Destinatari	25 cittadini ucraini		20 cittadini moldavi	20 cittadini moldavi	20 cittadini moldavi	15 cittadini indiani
	Paese	Etiopia	Perù		Nepal	Cina	Tunisia
	Località	Addis Abeba	Cayma Arequipa	Lima-Italia		Zhejiang Province	Sousse
	Titolo	Corso di formazione linguistica e socio-culturale (figure professionali da formare: saldatori)	Corso di formazione linguistica e socio-culturale per operatori metalmeccanici specializzati	Corso di formazione linguistica e socio-culturale per cittadini peruviani che aspirano a fare ingresso in Italia per motivi di lavoro	Corso di formazione linguistica e socio-culturale per cittadini nepalesi che aspirano a fare ingresso in Italia per motivi di lavoro	Corso di formazione linguistica e socio-culturale per cittadini cinesi che aspirano a fare ingresso in Italia per motivi di lavoro	Corso di formazione linguistica e socio-culturale per cittadini tunisini che aspirano a fare ingresso in Italia per motivi di lavoro
	Destinatari	15 cittadini etiopici	75 cittadini peruviani	20 cittadini peruviani da inserire come tecnici sanitari di tecnologia medica, 20 come fisioterapisti, 25 come operatori socio-assistenziali	15 cittadini nepalesi da inserire come magazzinieri	20 cittadini cinesi da inserire in aziende operanti nel settore tessile, mobili di arredo, carpenteria, edile	30 cittadini tunisini da inserire come operai metalmeccanici specializzati

320

* Questo meccanismo dal 2010 è stato sospeso per sottoporlo a una riorganizzazione operativa.

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/formazione_estero/progetti_pilota.htm

TIROCINI FORMATIVI IN ITALIA E SERVIZI PER IL LAVORO

Nell'ambito delle competenze del Ministero del Lavoro italiano rientrano anche i cittadini non comunitari, residenti all'estero ma interessati a seguire un tirocinio formativo in Italia. Le possibilità loro offerte sono regolate da una speciale quota inserita nel decreto annuale flussi. Negli ultimi quattro anni, così come stabilito dal decreto ministeriale, la quota di ingresso è stata di 5.000 unità per corsi di formazione professionale e di altre 5.000 unità per lo svolgimento di tirocini, da ripartire tra le diverse Regioni e Province Autonome⁸³.

La Piattaforma Flexi è un servizio informatico online, accessibile dal 20 luglio 2009 sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in lingua italiana, francese ed inglese, dedicata ai servizi per lavoro tra Italia e Paesi stranieri, funzionale all'attuazione degli strumenti esposti in precedenza. Il progetto intende gestire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro tra imprese italiane e lavoratori stranieri raccogliendo i curricula e i profili professionali di questi ultimi, coinvolgendo 6 Paesi con cui il Governo italiano ha avviato contatti bilaterali: **Egitto, Tunisia, Ghana, Libia, Senegal e Nigeria**. I profili selezionabili dalle aziende italiane erano 720 al 29 agosto 2011. Nel livello di sperimentazione di Flexi in Tunisia, i profili professionali risultati idonei a lavorare in Italia sono risultati 124: 6 carpentieri; 27 elettricisti; 17 muratori; 29 bagnini; 45 infermieri⁸⁴.

ALTRE INIZIATIVE IN MATERIA DI LAVORO CONDOTTE NEI PAESI TERZI

Egitto. *IMIS (Integrated Migration Information System) Plus*. Nel 2010 le autorità dell'Egitto hanno richiesto il finanziamento di una seconda fase del Sistema di gestione integrato di informazioni sulla emigrazione IMIS Plus gestito dall'OIM. Obiettivo generale del programma è stato quello di supportare il Dipartimento per l'impiego all'estero egiziano (EED) nella gestione dei flussi migratori dei lavoratori regolari, attraverso la formazione professionale qualificata rivolta ai potenziali emigranti egiziani e l'utilizzo del database, creato durante la prima fase di IMIS, che raccoglie ed informatizza l'offerta di manodopera egiziana incrociandola con la domanda di lavoro del mercato italiano⁸⁵.

Con la collaborazione dell'agenzia europea ETF, inoltre, è stato messo a regime un sistema informatico che ha consentito un'effettiva comunicazione tra la banca dati del Progetto IMIS e quella di Borsa Lavoro, fonte per l'acquisizione - da parte degli operatori italiani - di nominativi di lavoratori egiziani disposti a trasferirsi in Italia, al fine di favorire un qualificato e mirato incrocio tra la domanda italiana e l'offerta egiziana⁸⁶.

Progetto di Mobilità internazionale. Implementato dall'Agenzia italiana "Italia Lavoro", con il finanziamento del Ministero del Lavoro italiano, in collaborazione con il

Ministero del Lavoro e Immigrazione egiziano, il progetto intende valorizzare le risorse umane grazie ad attività di formazione professionale e corsi di lingua italiana. Durante la fase pilota del progetto (iniziata a giugno 2006), sono stati selezionati 200 lavoratori che hanno partecipato a un corso di lingua italiana e a un corso di formazione professionale⁸⁷.

Borse di studio del Ministero degli Affari Esteri. Il programma di borse di studio, a cura del Ministero degli Affari Esteri, è diretto alla qualificazione professionale e post-laurea di diplomati e laureati egiziani, e riguarda prevalentemente i seguenti ambiti: agricoltura, turismo, settore bancario, risorse idriche, sistemi di controllo marittimo. Il programma, attivo dal 1988, ha erogato circa 40 borse di studio all'anno per una spesa media di circa 500 mila euro all'anno.

Anche il locale Istituto Italiano di Cultura, coordinato dalla Direzione Generale per la Promozione e la Cooperazione Culturale del Ministero degli Affari Esteri, mette annualmente a disposizione dei cittadini egiziani 160 mensilità per borse di studio, distribuite tra i diversi candidati, per effettuare ricerche a complemento degli studi post-universitari in Egitto⁸⁸.

Tunisia. *Progetto Confronto tra sistemi per una gestione condivisa.* Il Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con il Ministero tunisino dell'Impiego e dell'Inserimento Professionale dei Giovani e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, ha implementato il progetto "Confronto tra sistemi per una gestione condivisa", cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Aeneas 2006 di assistenza tecnica e finanziaria ai Paesi terzi in materia di migrazione e asilo⁸⁹. L'iniziativa, volta a favorire la migrazione autorizzata per ragioni di lavoro, ha visto come enti associati Formedil - Ente di formazione edile; Obiettivo Lavoro S.p.a. - Agenzia di lavoro accreditata; Veneto Lavoro - Agenzia "in house" della Regione Veneto. Destinatari del progetto, avviato il 1° dicembre 2008 e conclusosi in seguito a proroga il 31 maggio 2010, sono stati funzionari dei centri per l'impiego tunisini, incaricati di redigere le liste dei lavoratori tunisini e di gestire la banca dati per l'emigrazione, e 119 lavoratori tunisini, operanti in settori scelti di comune accordo con le autorità tunisine, da selezionare e avviare a specifici corsi di formazione linguistica e professionale.

L'attività di formazione si è articolata in due seminari, ai quali hanno partecipato 10 funzionari del Ministero tunisino competenti in materia di migrazione per lavoro, nonché alcuni rappresentanti dell'ANETI (l'agenzia nazionale tunisina per l'impiego), sui temi del mercato del lavoro e sulle procedure di utilizzo della citata piattaforma tecnologica FLEXI per la gestione dei dati relativi ai lavoratori che desiderano trovare un impiego in Italia. È stato, inoltre, distribuito un manuale per l'integrazione, in lingua francese e araba, per favorire l'inserimento dei cittadini tunisini nella società italiana.

Gli operatori tunisini coinvolti nell'attività di formazione hanno proceduto alla redazione di un elenco standardizzato di 450 lavoratori tunisini interessati a lavorare in Italia, operanti nel settore meccanico, edile, infermieristico e turistico. Tale elenco è stato successivamente inserito nelle liste disponibili in rete sulla piattaforma FLEXI, che favorisce la consultazione a distanza dei profili. Dei 450 profili summenzionati, 119 lavoratori hanno superato con successo la fase di selezione svoltasi presso centri di formazione tunisini individuati dal Governo locale in collaborazione con gli associati italiani e hanno frequentato un corso di formazione linguistica per il raggiungimento del livello A2 di conoscenza dell'italiano, realizzato dalla Società Dante Alighieri. I corsi, svoltisi in Tunisia, hanno previsto anche moduli di educazione civica e orientamento socio-culturale volti ad agevolare il processo di integrazione. Per alcune categorie, quali infermieri e bagnini, sono stati avviati corsi aggiuntivi di formazione professionale specifica.

Marocco. *Progetto Migrazione e ritorno - Risorse per lo sviluppo.* Questo progetto è stato avviato nell'aprile 2006 dall'OIM in collaborazione con il *Centre d'études et de recherches démographiques* (CERED) di Rabat. Quattro sono le principali componenti dell'iniziativa: studi e ricerche; attività formative; sperimentazione di pratiche a sostegno dell'integrazione dei marocchini in Italia e di progetti pilota di sviluppo in Marocco finanziati con le rimesse dei migranti; redazione di un modello finale per individuare le linee guida generali per la formazione e l'integrazione dei migranti e per la valorizzazione dei loro trasferimenti finanziari⁹⁰.

Libia. *Borse di studio.* Il "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione" del 30 agosto 2008 con la Libia prevede l'implementazione di 100 borse di studio all'anno per l'Italia a beneficio di studenti libici⁹¹.

3.1.2. Accordi e cooperazione di polizia

COOPERAZIONE DI POLIZIA: PROGRAMMI DI FORMAZIONE E DI ASSISTENZA TECNICA

Assistenza Polizia di confine marittimo in Albania. In **Albania** il Nucleo di Frontiera Marittima di Durazzo, composto da 32 militari e 3 unità navali, svolge compiti di assistenza, consulenza e addestramento, anche con il *training on job*, alla locale Polizia di Confine Marittimo, nonché di collaborazione per il controllo dei flussi migratori⁹².

Protocollo d'intesa bilaterale italo-libico. Nel 2007 il Ministro dell'Interno italiano e il Ministro degli Esteri della **Libia** hanno sottoscritto un *Protocollo d'intesa bilaterale*, per il contrasto ai flussi migratori irregolari, in attuazione del quale sono stati ceduti in proprietà alla Libia sei Guardacoste, sui quali prestano servizio, con compiti di "osservatori", 12 militari della Guardia di Finanza. Inoltre, dal mese di maggio 2009,

è stato inviato in territorio libico anche un contingente del Corpo, composto da un ufficiale superiore e da 10 militari, per assicurare la manutenzione delle unità navali cedute. I Guardacoste sono utilizzati per il pattugliamento del mare territoriale libico e delle acque internazionali prospicienti Tripoli e Zuwarah dal 25 maggio 2009⁹³.

Progetto "Sahara Med" di cooperazione di polizia con la Libia. Questo progetto, che ha avuto l'Italia come capofila, è stato cofinanziato dall'UE con 10 milioni di euro (in aggiunta ai 600.000 euro dell'Italia) e si è avvalso della collaborazione dell'OIM e della Grecia. L'obiettivo è consistito nella prevenzione e nella gestione dei flussi di migrazione irregolare dal deserto del Sahara al Mar Mediterraneo, potenziando la *capacity building* delle forze di polizia della **Libia**. L'iniziativa ha inteso fornire assistenza e consulenza tecnica alle autorità libiche per un periodo di tre anni ed è stata avviata dal febbraio 2010, come ha riferito l'allora Ministro dell'Interno Maroni in occasione di una audizione presso il comitato bicamerale Schengen⁹⁴.

Protocollo tecnico-operativo per il contrasto dell'immigrazione irregolare Italia-Libia. Il 7 dicembre 2010, l'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni e il collega libico Abdelfattah Younis Farag Al Obeidi hanno firmato un nuovo protocollo tecnico-operativo per il contrasto dell'immigrazione irregolare via mare al fine di migliorare ulteriormente la collaborazione in atto⁹⁵.

Progetto Aeneas "Across Sahara II". Su questo progetto, avviato nel maggio 2008, si è soffermata la conferenza finale del mese di febbraio 2011. La finalità è consistita nello sviluppare la cooperazione tra la **Libia** e l'**Algeria** in materia di cooperazione regionale e di rafforzare le capacità istituzionali nella gestione delle frontiere e dell'immigrazione da parte della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, con la partnership dell'OIM. Un analogo progetto "Across Sahara" era stato realizzato in precedenza in **Libia** e in **Niger**⁹⁶.

Tuttavia, va ricordato che i progetti di cooperazione con la Libia sono di fatto sospesi a seguito della guerra civile intervenuta, mentre è stata avviata dal mese di aprile 2011 un'ampia azione umanitaria per la cura e l'assistenza medica in Italia di cittadini e minori vittime del conflitto libico. Nel mese di giugno l'allora Ministro degli Affari Esteri Franco Frattini ha siglato a Napoli un accordo con il Comitato Nazionale Transitorio libico sul contrasto all'immigrazione irregolare. Le due parti procederanno allo scambio di informazioni sui flussi di immigrazione irregolare, sulle organizzazioni criminali che li favoriscono, sui modus operandi e sugli itinerari seguiti e sulle organizzazioni specializzate nella falsificazione di documenti e passaporti, nonché alla reciproca assistenza e cooperazione nella lotta al fenomeno, incluso il ritorno di immigrati in posizione irregolare⁹⁷.

Programma della Regione di Agadez nel Niger. Avviato nel 2009, questo progetto ha inteso prevenire l'immigrazione irregolare, migliorando le capacità locali di assistenza umanitaria (accoglienza e assistenza medica) rivolte ai migranti in transito in **Niger**; inoltre, è stata avviata una campagna di sensibilizzazione e di comunicazione ai

migranti incentrata sui rischi legati alla migrazione irregolare e un programma di accompagnamento dei migranti fin nei villaggi di origine⁹⁸.

Protocollo di cooperazione tecnico-operativa NIGERIMM. È stato realizzato nel 2011 dal Ministero dell'Interno in accordo con le autorità di polizia del **Niger** e con la partecipazione di diverse altre organizzazioni: l'OIM, l'Istituto Sturzo, due Stati membri (Malta, Grecia) e, in previsione, anche l'Unione Europea. Specializzato nella formazione professionale a distanza, l'Istituto Luigi Sturzo, all'interno del progetto, si è fatto carico di realizzare tre campagne: una di informazione e sensibilizzazione attraverso diversi canali (telefonia mobile, radio, televisione, cartellonistica) sui rischi derivanti dall'utilizzo di canali di immigrazione irregolare; la seconda di formazione riguardante le procedure legali per l'ingresso regolare in altri Paesi, rivolto alla Scuola Nazionale di Polizia del Niger, attraverso la formazione a distanza (e-learning); la terza, anch'essa di formazione, volta ad affinare specifiche abilità professionali per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro⁹⁹.

Nel febbraio 2010, dopo le intese raggiunte nel 2009 con **Algeria**¹⁰⁰ e **Nigeria**¹⁰¹, l'Italia ha concluso due nuovi accordi, rispettivamente con il **Ghana** e con il **Niger** (8 febbraio), per rafforzare la capacità di questi Paesi di controllare i flussi migratori irregolari nei propri territori, mentre nello stesso anno sono stati avviati i contatti con altri Paesi a forte pressione migratoria.

L'accordo sottoscritto con il **Ghana** prevede che agenti ghanesi arrivino in Italia per formare squadre miste con la Polizia di Stato e collaborino all'identificazione e al ritorno degli irregolari¹⁰².

Con il **Niger** l'Italia ha sottoscritto due accordi: uno politico, siglato dall'allora Ministro dell'Interno Maroni con l'omologo africano, e l'altro tecnico, firmato dal capo della Polizia Antonio Manganelli e dal suo collega nigerino. L'Italia si è impegnata a fornire al Niger 11 fuoristrada da deserto per consentire una maggiore capacità di controllo delle migliaia di chilometri di deserto che costituiscono la frontiera settentrionale con la Libia, attraversata da ingenti flussi di migranti diretti in Europa¹⁰³.

Il 5 maggio 2010 l'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni, per rafforzare la collaborazione italiana per il contrasto dei flussi irregolari, ha consegnato due motoveicoli all'**Egitto**¹⁰⁴.

Nel mese di luglio 2010 è stato firmato un accordo di collaborazione tra la polizia italiana e quella del **Senegal** per intensificare l'azione di contrasto dell'immigrazione irregolare e di ogni forma di traffico illecito. Un analogo accordo è stato firmato dal **Gambia**¹⁰⁵.

DALLA TUNISIA ALLA LIBIA: EVOLUZIONE DEI FLUSSI E DELLE STRATEGIE

La crisi politica registrata nel Nord Africa all'inizio del 2011 ha intensificato gli sbarchi verso l'Italia e in particolare a Lampedusa, dove i vecchi centri per immigrati sono rimasti chiusi, per cui si è generata un'emergenza di difficile gestione, che ha coinvolto nel corso del tempo diversi interlocutori centrali del Ministero dell'Interno (il Commissario straordinario nella persona del Prefetto di Palermo Caruso, il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, il Gabinetto del Ministro e la Protezione Civile). Gli eventi hanno anche posto in evidenza la difficoltà di collegamento tra l'intervento pubblico e quello del privato sociale, che ha mobilitato un ambito di notevoli risorse: ad esempio, fin dall'inizio Caritas Italiana ha precisato di poter mettere a disposizione per l'accoglienza 2.500 posti, che poi ha portato a 3.107, dislocati in 107 diocesi (di essi al 15 aprile 2011 sono risultati utilizzati solo 400).

Dopo una fase di riflessione, si stabilisce che i tunisini sbarcati in Italia, quando nel loro Paese ancora si sta svolgendo la rivolta contro il precedente regime, non devono essere considerati né irregolari né soggetti destinatari di protezione internazionale, ma piuttosto persone meritevoli di un permesso temporaneo ex art. 20 del Testo Unico, che non li esponga all'espulsione e consenta di ripartirli su tutto il territorio nazionale in strutture di accoglienza stabili. All'inizio, invece, essi vengono accolti nei 10 CARA (e i richiedenti asilo a Mineo, presso il cosiddetto alloggio della Solidarietà), dai quali fuoriescono riversandosi sul territorio e anche in Francia, Paese che li respinge a Ventimiglia dove viene allestito un centro di accoglienza presso una caserma. Successivamente non si fa più riferimento ai CARA bensì ai CAI-Centri di Accoglienza e Identificazione, strutture che dovrebbero assicurare la permanenza in attesa di ritorno ma che, realizzate in tendopoli recintate, continuano a comportare la possibilità di fuga (tendopoli di Palazzo S. Gervasio, Chinesia e Manduria, Caserma di S. Maria Capua Vetere, Cai di Civitavecchia, Cara di Crotona, Cara e Cie di Gorizia, Struttura di Mineo).

I CAI si svuotano dopo l'entrata in vigore del Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011, che sancisce le misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri affluiti dai Paesi nordafricani dall'inizio dell'anno fino al 5 aprile, con l'attribuzione di un permesso di 6 mesi per motivi umanitari e conseguente facoltà di circolare sul territorio dell'Unione (precisato nella circolare dell'8 aprile 2011) in forza del rilascio di un titolo di viaggio e di un'attestazione sulle risorse necessarie, facoltà contestata dalla Francia che respinge i tunisini intercettati. Il 31 marzo 2011 la Conferenza Unificata Stato-Regioni perviene a un accordo per cui il Governo si impegna a stanziare appositi fondi e le Regioni ad occuparsi dell'accoglienza sul territorio di competenza.

Invece, per i tunisini arrivati in Italia dopo il 5 aprile, si procede all'identifi-

cazione, al trattenimento e al ritorno. In concreto, i CAI di S. Maria Capua Vetere, la tendopoli di Chinesia e l'ex caserma De Carolis del Lazio si trasformano in CIE.

Quindi, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011 riconosce lo stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa, che sta causando un afflusso eccezionale di cittadini non comunitari. Il Dipartimento Protezione Civile si preoccupa di distribuire i nordafricani presenti sull'intero territorio (circa 50 mila persone, tra profughi e destinatari di permesso di soggiorno ex articolo 20) e, avvalendosi dello stanziamento di 110 milioni di euro, si propone di superare l'accoglienza in tendopoli per garantirla in strutture vere e proprie, sia pubbliche che private, come anche in alberghi convenzionati, mettendo su una cabina di regia in ogni regione

Nell'ultima fase si constata che i nuovi arrivati non sono più tunisini bensì libici, bengalesi, subsahariani, etiopi, ovvero potenzialmente dei richiedenti asilo ai quali, in forza delle convenzioni internazionali e della normativa interna, è dovuta una tutela di livello più elevato con una più ampia gamma di diritti, il che non può mancare di avere i suoi effetti sull'organizzazione dell'accoglienza.

In occasione della cosiddetta "primavera araba", che è scoppiata all'inizio del 2011 e ha coinvolto anche i libici, vari esponenti del governo italiano hanno annunciato la sospensione *de facto* del trattato con la Libia. La risposta italiana alla situazione di emergenza umanitaria determinata dalla fuga di popolazione dalla Libia verso la Tunisia si è tradotta nel rafforzamento delle collaborazioni, e nella realizzazione di interventi bilaterali e multilaterali, particolarmente con **Egitto, Marocco e Algeria**, in materia di ritorno.

A partire dal 3 marzo 2011, è stata lanciata l'operazione umanitaria italiana volta ad assistere e rimpatriare la popolazione in fuga dalla **Libia**, coordinata dal Ministero degli Esteri. Nell'ambito della procedura, il 4 marzo, è stato inviato in **Tunisia** un team specializzato con lo scopo di prendere contatto con le autorità tunisine e le Agenzie delle Nazioni Unite operanti nell'area di Ras Ejder e avviare le procedure di evacuazione degli sfollati, valutando altresì le modalità di installazione di un presidio italiano all'interno del campo di accoglienza di Choucha, gestito dall'UNHCR. Contemporaneamente, d'intesa con le autorità tunisine e nel quadro del coordinamento prestato da UNHCR e OIM, è stato avviato un ponte aereo, utilizzando C-130 dell'Aeronautica Militare e vettori Alitalia, per il ritorno di cittadini di Paesi terzi, in particolare egiziani. Nel corso dell'operazione, il 22 marzo 2011, sono state rimpatriate complessivamente 863 persone¹⁰⁶.

Il 5 aprile 2011 l'Italia ha sottoscritto con la **Tunisia** un nuovo accordo per contrastare l'immigrazione irregolare¹⁰⁷. L'intesa impegna le autorità tunisine a rafforzare i controlli sulle partenze e ad accettare il ritorno diretto dei tunisini arrivati dopo il 5 aprile, mentre a quelli arrivati prima è stato concesso un permesso temporaneo

così come previsto dalla legge italiana. I migranti potranno essere rimpatriati con procedure semplificate, previo riconoscimento da parte delle autorità consolari tunisine, senza altre formalità e senza la necessità dell'invio delle schede dattiloscopiche. L'accordo prevede forme di collaborazione tra le polizie e le forze di sicurezza. Nell'ambito dell'accordo, il 5 maggio sono state consegnate alla Tunisia 4 motovedette classe 700, di 15 metri di lunghezza, dotate di un radar e di una termocamera in grado di individuare un uomo in mare a 11 chilometri di distanza e una piccola imbarcazione a 46 chilometri; sono stati parimenti consegnati 60 personal computer, 10 scanner, 20 stampanti, 20 metal-detector portatili. Prossimamente verranno forniti anche 28 fuoristrada tropicalizzati, 10 motori fuoribordo e 10 quadricicli, mentre è in fase avanzata il ripristino di 7 imbarcazioni da 17 metri già in uso alle Forze di polizia tunisine. La dotazione ha un valore complessivo di 30 milioni euro. L'allora Ministro dell'Interno Maroni ha spiegato che l'accordo comporta "anche il soccorso in mare dei natanti in difficoltà, con il trasferimento nel porto più vicino che, se le navi stanno appena fuori dalle acque territoriali tunisine, non è certo Lampedusa"¹⁰⁸.

Il 22 luglio 2011, l'allora Ministro Maroni ha incontrato il vice Primo Ministro del consiglio nazionale di transizione di Bengasi, Ali Al-Isawi, che ha riaffermato l'impegno dell'ufficio esecutivo del consiglio nazionale di transizione nella lotta all'immigrazione irregolare e ha confermato la volontà di rafforzare la cooperazione con il Governo italiano. L'allora Ministro Maroni si è detto pienamente disponibile a sviluppare forme di collaborazione, così come è stato fatto con altri Paesi dell'area, per affrontare il problema dell'immigrazione irregolare, da gestire anche in collaborazione con gli organismi internazionali competenti. In relazione all'arrivo dei profughi provenienti dalla Libia è stato illustrato il piano di protezione civile coordinato dal Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri effettuato d'intesa con le Regioni¹⁰⁹.

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

3.1. Valutazione sinottica delle misure di prevenzione dell'immigrazione irregolare

Nome misura	Destinatari: tipologia ~ numero	Impatto: geografico ~ temporale	Efficacia* ~ Innovatività**	Lezioni imparate (a) ~ Raccomandazioni per i policy-maker (b)
Borse di studio MAE a beneficio dei PVS	Giovani ~ Decine	PVS ~ Lungo	Alta ~ Tradizionale	(a) Opportunità di promuovere la conoscenza come strumento per una corretta informazione. (b) Incrementare gli scambi socio-culturali bilaterali, nonostante le ristrettezze del bilancio.
MIDA, MIDLA, WMIDA (Migration for Development in Africa, Latin America and for African migrant women)	Migranti di ritorno ~ Decine	Africa e America Latina ~ Medio	Alta ~ Sperimentale	(a) Valorizzazione delle potenzialità offerte dal ritorno tramite la cooperazione allo sviluppo. (b) Coinvolgere maggiormente ong ed operatori economici.
Campagna IDOM in Egitto (Information Dissemination on Migration)	Società ~ Milioni	Egitto ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Valorizzazione del coinvolgimento della società civile locale (ong e media egiziani). (b) Spingere gli operatori locali a veicolare le informazioni.
Campagna "Safe Migration and Positive Alternatives for Egyptian Youth"	Giovani ~ Milioni	Egitto ~ Immediato	Alta ~ Sperimentale	(a) Opportunità di collegare la promozione di canali regolari con la promozione di percorsi di integrazione in Italia, coinvolgendo anche le reti familiari. (b) Trasporre le linee di queste iniziative sperimentali nei rapporti usuali bilaterali.
Campagna "Appoggio alle iniziative di prevenzione della migrazione dei minori non accompagnati" in Marocco	Minori non accompagnati ~ Centinaia	Marocco (regioni di Chaouia-Ourdigha, Tanger-Tétouan e Oriental) ~ Immediato	Alta ~ Sperimentale	(a) Opportunità di calibrare gli strumenti comunicativi rispetto al target group (fumetti, video clip, cartoni animati, ecc.). (b) Predisporre kit pedagogici multilingue da affiancare con iniziative ambientali più ampie.
Programma di informazione per l'Albania	Società ~ Milioni	Albania ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Efficacia dei partenariati locali (p.e. media) per condividere le diverse buone prassi. (d) Avvalersi del caso Albania come una buona prassi del passaggio da flussi disordinati a un'immigrazione gestita.
Campagna "Attività informativa contro la presenza irregolare moldava in Italia"	Società ~ Milioni	Moldavia ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Supportare partenariati locali (media, chiesa). (b) Coinvolgere maggiormente l'associazionismo immigrato in Italia e le istituzioni pubbliche di ambo le parti.
Ufficio di informazione in materia di emigrazione e servizi sociali - Patronato AcI	Potenziali migranti ~ Migliaia	17 Paesi ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Supportare tecnicamente l'accesso ai servizi consolari, valorizzando la capacità di veicolare oggettive informazioni sull'Italia tipiche dei servizi di patronato. (b) Consolidare un più stretto collegamento tra strutture consolari e istituti di patronato.
Campagna sui percorsi di immigrazione in Kosovo	Giovani ~ Migliaia	Kosovo ~ Immediato	Alta ~ Sperimentale	(a) Importanza di raggiungere in maniera innovativa i giovani anche a livello territoriale. (b) Necessità di promuovere l'informazione sull'immigrazione regolare attraverso le strutture locali.
Progetto di capacity building in Ucraina	Famiglie ~ Migliaia	Ucraina ~ Medio	Media ~ Tradizionale	(a) Importanza di coinvolgere le istituzioni locali a supporto delle famiglie "transnazionali". (b) Operare tra le ong dei Paesi di emigrazione affinché assicurino un sostegno alle strutture locali.

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

Quote di ingresso privilegiate nella programmazione dei flussi	Potenziali migranti ~ Migliaia	Diversi Paesi (Egitto, Albania, Marocco, ecc.) ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Premiare i Paesi che si impegnano a ridurre l'immigrazione non autorizzata e promuovere la migrazione gestita. (b) Rendere sempre più flessibili ed efficaci queste corsie preferenziali.
Accordi bilaterali in materia di lavoro	Potenziali migranti ~ Migliaia	Egitto, Marocco, Moldavia, Albania (dal 2011) ~ Medio	Alta ~ Tradizionale	(a) Importanza di promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche attraverso meccanismi formativi e selettivi che tengano conto delle esigenze del mercato del lavoro italiano. (b) Rendere sempre più flessibili ed efficaci queste corsie preferenziali.
Iniziative di formazione all'estero ex Art. 23 del T.U. 286/1998 (titoli di prelazione)	Potenziali migranti ~ Centinaia	Diversi Paesi ~ Medio	Bassa ~ Tradizionale	(a) Interventi efficaci ma costosi e non estensibili a tutti. Opportuno coinvolgere le organizzazioni datoriali. (b) Necessità di integrare la formazione all'estero con meccanismi più perfezionati da compiersi in Italia (documento interministeriale giugno 2010).
Quota annuale per tirocini formativi in Italia	Giovani ~ Centinaia	Diversi Paesi ~ Immediato	Media ~ Tradizionale	(a)(b) Efficacia limitata dalla necessità di riformare l'intero settore dei tirocini formativi per quanto riguarda il contesto nazionale, a meno che non si realizzi un collegamento più stretto tra l'Italia e il Paese di origine.
Piattaforma Flexi	Potenziali migranti ~ Centinaia	Egitto, Tunisia, Ghana, Libia, Senegal, Nigeria ~ Medio	Alta ~ Sperimentale	(a) I benefici di questa iniziativa potranno rivelarsi alla ripresa del mercato occupazionale. (b) Impiegare efficacemente le tecnologie informatiche per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la costituzione ad hoc di database di curricula e profili professionali.
Progetto "IMIS Plus - Integrated Migration Information System" in Egitto	Potenziali migranti ~ Decine	Egitto ~ Medio	Alta ~ Tradizionale	(a) I benefici di questa iniziativa potranno rivelarsi alla ripresa del mercato occupazionale. (b) Impiegare efficacemente le tecnologie informatiche per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la costituzione ad hoc di database di curricula e profili professionali.
Progetto di mobilità internazionale in Egitto	Potenziali migranti ~ Decine	Egitto ~ Medio	Alta ~ Tradizionale	(a) Importanza della qualificazione professionale e della formazione linguistica da acquisire prima della partenza. (b) Ipotesi raccomandabile per ambiti specializzati.
Progetto "Migrazione e ritorno - risorse per lo sviluppo" in Marocco	Potenziali migranti ~ Decine	Marocco ~ Medio	Alta ~ Sperimentale	(a) Importanza di associare l'integrazione dei migranti con la valorizzazione dei loro trasferimenti finanziari, anche attraverso progetti di sviluppo in loco. (b) Obiettivo impegnativo ma estensibile a successivi progetti, anche su singoli aspetti.
Accordi e cooperazione di polizia	Agenti di Polizia ~ Decine	Diversi Paesi ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Importanza dei programmi di formazione e di assistenza tecnica con speciale attenzione per l'assistenza umanitaria dei migranti irregolari. (b) Interventi da ripetere nella consapevolezza che sono necessarie integrazioni a carattere più sociale.

*Efficacia: raggiungimento effettivo dell'obiettivo di progetto (alta, media, bassa);

**Innovatività: valore aggiunto rispetto alle prassi consolidate e alle previsioni giuridiche (tradizionale, sperimentale);

FONTE: EMN Italy, Risposte pratiche all'immigrazione irregolare, Idos, Roma, 2011

3.2. Ingresso

Introduzione

L'Italia è un Paese che esercita una forte attrazione sugli stranieri, sia sui turisti sia su quelli interessati a insediarsi stabilmente. In media, ogni giorno entrano in Italia 200.000 cittadini stranieri (la maggior parte per turismo e in provenienza dall'UE). Secondo la Banca d'Italia nel 2009 sono entrati 72.540.000 viaggiatori stranieri, di cui sono 21.717.000 quelli che provengono dai Paesi terzi e 4 milioni e mezzo i non comunitari che arrivano dai Paesi a pressione migratoria. Un quinto (14.293.000) dei viaggiatori entra per motivi di lavoro o professionali. In Italia, si rilasciano ogni anno circa un milione e mezzo di visti¹¹⁰.

ITALIA. Viaggiatori provenienti dall'estero: motivi del viaggio. Dati in migliaia (2009)

Motivo del viaggio	Viaggiatori	%	Motivo del viaggio	Viaggiatori	%
motivi personali	58.247	80,3	— di cui acquisti, shopping	9.936	13,7
- vacanze	36.826	50,8	— di cui altro	1.728	2,4
- studio, corsi	1.125	1,5	motivi di lavoro/affari	14.293	19,7
- motivi religiosi	133	0,2	- lav.stagion. e frontalieri	848	1,2
- cure, terme	226	0,3	- altri motivi di lavoro	13.445	18,5
- viaggi di nozze	126	0,2	— di cui convegni e Congr.	1.067	1,5
- altri motivi personali	19.810	27,3	— di cui altro	12.378	17,0
— di cui visita a parenti	5.119	7,0	Totale	72.540	100,0
— di cui visita ad amici	3.027	4,2			

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati della Banca d'Italia

È intuitivo che in un Paese come l'Italia la pressione alle frontiere possa essere consistente. Secondo la mappa di Frontex "Situation at External Borders in 2010", i flussi irregolari verso l'Italia attraverso il Mediterraneo sono tuttavia diminuiti del 65%: tra il mese di gennaio e quello di settembre 2009, sono state 8.289 le persone irregolari rintracciate e, ancora meno, nello stesso periodo del 2010 (2.866 persone rintracciate)¹¹¹.

Nel 2011, a seguito degli eventi relativi alla "primavera araba" nel Nord Africa, lo scenario è completamente cambiato e sono entrate in Italia più di 60 mila persone, prima tunisini e poi libici, ai quali si sono aggiunti altri nordafricani, africani dei Paesi subsahariani e asiatici. In questo contesto l'obiettivo del controllo delle frontiere ha acquisito una maggiore attualità e il numero dei cittadini stranieri effettivamente rimpatriati dal Viminale dal 1° gennaio 2011 al 27 settembre 2011 è salito a 16.566¹¹².

Nei paragrafi che seguono si vedrà con quali mezzi venga attuato tale controllo, evidenziando i risultati ottenuti e anche i problemi sul tappeto.

3.2.1. Controllo delle frontiere marittime

3.2.1.a) *Uso di tecnologia*¹¹³

L'attività di controllo dei confini marittimi ha un carattere prioritario per l'Italia in ragione della peculiare collocazione geografica, tanto che nel 2009 sono stati realizzati appositi corsi per il personale delle "Guardie di frontiera" e altri ne sono stati effettuati nel 2010, in lingua inglese e araba, per migliorare le possibilità di comprendere la situazione delle vittime di traffico di persone. L'assistenza tecnica offerta a beneficio dei Paesi terzi è stata analizzata al punto 3.1. mentre in questa sede si entrerà nel merito dell'uso della tecnologia, ponendo in evidenza diversi punti.

Nel mese di ottobre del 2009, SELEX Sistemi Integrati, una società del gruppo Finmeccanica, ha firmato un accordo con la Libia "per la realizzazione di un grande sistema di protezione e sicurezza dei confini, del valore totale di 300 milioni di euro, con l'incarico di provvedere anche all'addestramento degli operatori e dei manutentori.

Nell'ambito del Fondo Europeo per le Frontiere Esterne (FFE) è stato realizzato un sistema di raccolta di monitoraggio, finalizzato al coordinamento delle attività di contrasto dell'immigrazione irregolare attraverso il Mediterraneo allargato e le frontiere terrestri, detto anche Sistema di Analisi del Traffico Marittimo (SATM), a complemento del Sistema Integrato per il contrasto dell'immigrazione irregolare via mare (SIA). Inoltre, ancora nell'ambito del FFE, sono stati previsti il rafforzamento del sistema di pattugliamento attraverso l'acquisto di veicoli (battelli pneumatici, un aeromobile, fuoristrada, ecc.) e la realizzazione di un Sistema di Supporto alle Decisioni (DSS), e la realizzazione di un collegamento diretto tra il citato SIA (Sistema Informativo Anti-immigrazione) e l'AFIS (Automatic Fingerprint Information System)¹¹⁴.

Sempre nell'ambito del Programma annuale 2010¹¹⁵ per il Fondo per le Frontiere Esterne è stato previsto il rafforzamento del sistema di pattugliamento, da attuare nelle aree più interessate dal fenomeno dell'immigrazione irregolare, attraverso l'acquisto programmato di 2 battelli pneumatici e un pattugliatore d'altura per la vigilanza, un aeromobile per la Polizia di Frontiera, 10 fuoristrada per interventi in caso di piccoli sbarchi e 10 furgoncini per il supporto logistico alle motovedette e per il trasporto degli equipaggi o degli irregolari intercettati, 222 autovetture per il potenziamento dei Nuclei Mobili della Guardia di Finanza.

Il Programma annuale 2011¹¹⁶ per il Fondo per le Frontiere Esterne, in linea con le priorità perseguite nell'anno precedente, ha ribadito la necessità di sostenere l'istituzione graduale di un sistema comune integrato di gestione delle frontiere, potenziando i programmi predisposti alla sorveglianza delle coste per l'attività di contrasto all'immigrazione irregolare. Il Programma annuale si prefigge, pertanto, l'acquisto di attrezzature tecnico-scientifiche per l'analisi dei documenti di identità e dei titoli di viaggio in grado di contrastare le sempre più sofisticate tecnologie di falso documentale (sorgenti luminose e microscopi stereoscopici). Si intende, inoltre, sopperire ad

alcune carenze infrastrutturali segnalate dagli Uffici di polizia di frontiera marittima mediante l'acquisto di circa 5 stazioni mobili con 2 postazioni di lavoro informatizzate, da utilizzare ad hoc nelle attività di controllo documentale derivanti da sbarchi improvvisi di cittadini soggetti a controllo di frontiera. Il Programma prevede anche un incremento del parco automezzi impiegato nelle attività connesse al contrasto dell'immigrazione irregolare, l'acquisto di un pattugliatore d'altura classe "300", di n. 2 elicotteri per la Polizia di Frontiera e di n. 2 sistemi di sorveglianza TV e infrarosso a bordo di unità da pattugliamento della Marina Navale. Tra le numerose attività previste, si segnala l'acquisto e l'installazione di sofisticate postazioni radar per la sorveglianza costiera nonché l'addestramento del personale preposto, sia in modalità *on-job* che mediante *e-learning* attraverso un supporto multimediale.

Per quanto riguarda gli equipaggiamenti tecnologici è possibile menzionare l'acquisto di: 65 visori notturni (*night vision goggles*) per la Guardia di Finanza, 150 dispositivi per l'acquisizione delle impronte a beneficio della rete consolare, sistemi di controllo più sofisticati per gli aeromobili in dotazione alle Capitanerie di Porto, sistemi di comunicazione tattici per le Unità Navali, sistemi di sorveglianza Selex Galileo (sensori infrarosso) per la Marina Militare, apparati tecnologici Star Safire HD per i velivoli in dotazione della Marina Militare, potenziamento del sistema informatico in uso presso la Guardia Costiera italiana.

Va aggiunto che dalla Guardia di Costiera vengono usati diversi sistemi tecnici, basati su radar e trasmissioni radio, per monitorare il traffico marittimo e far fronte alle emergenze in mare. Questi sistemi consentono di ricevere in tempo reale informazioni sulla posizione, destinazione e provenienza e carico delle navi e altri importanti dati a loro riguardo. Si tratta, nello specifico, dei seguenti sistemi: il Vessel Monitoring System (VMS); l'Automatic Identification System; il Vessel Traffic Service (VTS), un sistema integrato per il controllo del traffico marittimo e per le emergenze in mare; il servizio Search And Rescue (SAR); il sistema globale di radiolocalizzazione per fini di sicurezza (GMDS) e il Safe Sea Net. Quest'ultimo è l'evoluzione del Sistema Hazmat che si propone di realizzare una piattaforma per lo scambio telematico tra le amministrazioni marittime degli stati comunitari ai fini della sicurezza della navigazione e, in particolare, del controllo del traffico marittimo¹¹⁷.

Nel 2011 la Guardia di finanza ha installato potenti radar prodotti in Israele all'interno di parchi e riserve naturali del Sud Italia per contrastare gli sbarchi dei migranti. Questa nuova rete di sensori radar di profondità per la sorveglianza costiera è destinata a essere integrata con il sistema di comando, controllo, comunicazioni, computer ed informazioni (C4I) della Guardia di finanza. Per la sua realizzazione si è ricorso alle risorse del "Fondo europeo per le frontiere esterne", programma quadro 2007-08 sui flussi migratori, che ha consentito al Comando generale della forza armata di acquistare cinque sofisticati EL/M-2226 ACSR (Advanced coastal surveillance radar) realizzati da Elta Systems, società controllata dalla Israel Aerospace Industries Ltd. (IAI)¹¹⁸.

3.2.1.b) Cooperazione con Paesi membri per i respingimenti

L'Italia, tenuto conto della sua collocazione geografica, ha sempre favorito l'approccio comunitario per le politiche migratorie come anche la cooperazione con gli altri Stati membri dell'UE, anche in materia di sorveglianza delle frontiere marittime.

Il rapporto annuale sulle politiche in materia di migrazione e asilo curato da EMN Italia fornisce un quadro complessivo sulle varie forme di cooperazione cui l'Italia ha fatto parte, come per esempio Frontex, Eurosur, Bluemassmad (a livello marittimo), Alto impatto o pattugliamenti congiunti sulle linee ferroviarie internazionali¹¹⁹.

La cooperazione è particolarmente stretta con i Paesi mediterranei (Grecia, Spagna, Malta, Cipro e Francia).

All'inizio del 2009 l'Italia ha sottoscritto un documento con la Grecia sul contrasto all'immigrazione irregolare e nel 2010 ha realizzato servizi congiunti nei porti di Ancona, Bari, Igoumenitsa e Patrasso. La riammissione di 29 stranieri, avvenuta il 16 maggio 2011, è un effetto diretto di questa sinergia operativa.

Nel mese di aprile 2010 le autorità italiane e francesi, nel rispetto del trattato di Schengen, hanno raggiunto un accordo per creare, entro il 2011, una forza di azione rapida franco-italiana di guardie di frontiera da dispiegare alle frontiere esterne dell'UE, sia in un altro Stato membro a titolo di solidarietà europea nel quadro delle operazioni condotte da Frontex, sia anche in uno in Stato terzo attraverso un accordo di cooperazione specifica. I governi dei due Paesi hanno inoltre deciso di sviluppare i pattugliamenti marittimi congiunti per la sorveglianza delle loro acque territoriali¹²⁰.

Nel 2010 l'Italia ha partecipato a tutte le operazioni marittime di Frontex¹²¹ (EPN-Hera, EPN-Inaldo, EPN-Minerva, EPN-Poseidon) e ha coordinato il progetto di Hermes. 5 sono state le operazioni di Frontex che hanno riguardato le frontiere terrestri, di cui 2 con la partecipazione dell'Italia (Joint Operation Poseidon, JO Focal Points Land); 6 sono stati i progetti che hanno riguardato le frontiere aeree e l'Italia ha partecipato a 4 di essi (JO Focal Point, JO Hammer 2009, JO Agelaus, JO Meteor).

Nel 2010, nell'ambito del progetto Hermes, due barche in pericolo, con 46 migranti, sono state individuate nella Tunisian SAR (Search and Rescue Area) grazie al coordinamento del MRCC (Maritime Rescue Coordination Centre) Roma e dell'ICC (International Coordination Centre) Cagliari e alla cooperazione dell'autorità tunisina e quindi i migranti sono stati soccorsi da una nave cisterna algerina¹²².

Allo scopo di aiutare l'Italia nella gestione dei flussi migratori dal Nord Africa, successivamente, Frontex ha avviato l'operazione congiunta "Hermes 2011" con la partecipazione dell'Italia stessa e di diversi altri Paesi (Francia, Malta, Spagna, Paesi Bassi, Svezia, Austria, Belgio, Romania e Svizzera) e anche di Europol. Si è previsto il dispiegamento di unità navali ed aeree nonché l'invio di 30 esperti, allo scopo di fornire assistenza nell'individuazione della nazionalità dei migranti, prevenire attività criminali alle frontiere esterne UE, organizzare operazioni di ritorno, collaborare con le autorità italiane nell'elaborazione di analisi dei rischi¹²³.

Nel 2011, i flussi massicci verso l'Europa, e in particolar modo verso l'Italia, dovuti agli effetti derivanti dalla "primavera araba", hanno evidenziato la necessità di una politica comune, per cui l'Italia ha chiesto di attuare i principi di solidarietà europea per avviare il processo di *burden-sharing* e il potenziamento di Frontex, non solo per gestire le frontiere ma anche tutte le pratiche per il ritorno degli irregolari, anche con voli propri dell'agenzia, tenuto conto che il Frontex provvede al finanziamento di voli charter per il ritorno di stranieri della stessa nazionalità che sono stati espulsi da diversi Stati membri.

Nel febbraio 2011 Italia, Francia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro hanno chiesto al Consiglio europeo la creazione di un fondo per condividere gli oneri derivanti dall'emergenza. Inoltre, il 19 aprile 2011, questi stessi Paesi, ad esclusione della Francia, hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta¹²⁴.

L'8 aprile 2011 l'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni e il suo collega francese Claude Gueant hanno annunciato di voler dare vita a un gruppo di lavoro comune e anche a pattugliamenti congiunti, aerei e marittimi, delle coste tunisine contro l'immigrazione irregolare per bloccare le partenze dalla Tunisia¹²⁵.

3.2.2. Controllo delle frontiere aeree

3.2.2.a) Ratifica del trattato di Prüm

Il 24 giugno 2009 il Senato ha definitivamente approvato la ratifica del Trattato di Prüm, che prevede fra l'altro la creazione di una banca dati del DNA e la possibilità di utilizzare personale di sorveglianza armato (e in abiti civili) a bordo dei voli di linea. È risaputo che le rotte delle migrazioni si spostano e che cambiano anche le modalità di viaggio, per cui, diminuendo i transiti via mare, vengono incrementati i traffici irregolari attraverso le frontiere terrestri ed aeree. I percorsi aerei sono più costosi e complessi, così come è complesso il compito di gestire l'immigrazione irregolare in un aeroporto, perché è richiesto il coinvolgimento di diversi attori da coordinare in maniera flessibile.

3.2.2.b) Analisi dei flussi all'aeroporto di Milano Malpensa

Sui traffici aeroportuali evidenzia aspetti di grande interesse lo studio effettuato nel 2010 dalla SEA Società Esercizi Aeroportuali di Milano (Malpensa e Linate)¹²⁶. L'aeroporto di Milano Malpensa, dove transitano più di venti milioni di passeggeri all'anno, costituisce in Europa un nodo principale dell'immigrazione irregolare per via aerea.

Lo studio ha individuato 4 tipologie connesse all'immigrazione irregolare riscontrabili in seno all'aeroporto: immigrazione irregolare extra-Schengen (tuttora predominante); immigrazione o emigrazione irregolare intra-Schengen; emigrazione irregolare extra-Schengen (soprattutto verso Stati Uniti, Regno Unito, Canada); casi di riammis-

sione per effetto di Dublino II. Sono invece 3 le modalità di ingresso irregolare: l'utilizzo di documenti falsi; la sostituzione di persona (cioè l'utilizzo di documenti autentici ma appartenenti ad un'altra persona); l'utilizzo dell'area transito per cambiare destinazione. Viene sottolineato che i flussi irregolari dipendono dalle politiche dei visti, dalla disponibilità di particolari rotte, dalle reti criminali degli *smuggler* e dalle pratiche di corruzione nei Paesi terzi. Alla falsificazione dei documenti e alla sostituzione di persona verrà dedicato uno specifico paragrafo (3.2.3).

Quanto ai sotterfugi impiegati nell'area transito sono diversi i *modus operandi*, in cui rientrano le tecniche di "transito fittizio" e di "destinazione fittizia". Nel primo caso il passeggero ha un titolo di viaggio da un Paese extra-Schengen a un altro Paese extra-Schengen (solitamente per un Paese per il quale non ha bisogno del visto) con scalo a Malpensa. Giunto nell'area transiti, il passeggero o prova direttamente a eludere i controlli, sfruttando le aree dell'aeroporto più vulnerabili, eventualmente mediante la complicità di persone che hanno accesso alle aeree sterili, oppure distrugge i documenti e la carta d'imbarco per impedire l'identificazione della sua nazionalità e del Paese da cui è partito, e quindi evitare il respingimento. Le forme di resistenza ai controlli sono soprattutto mirate a nascondere la propria identità e/o nazionalità.

In aeroporto tutte le situazioni che si configurano come violazioni della normativa penale sono di competenza della Polizia di Stato. Oltre alla polizia e alle agenzie sovranazionali (ad esempio Frontex), nel controllo dell'immigrazione irregolare sono coinvolte altre entità, tra cui i vettori, che rivestono un ruolo particolarmente importante, almeno per quattro ragioni:

- 1.** I vettori aerei effettuano il controllo in uscita, allo scalo di partenza. I capi scalo di alcune compagnie di bandiera estere presenti a Malpensa hanno, per esempio, dichiarato di non essere a conoscenza, nei dettagli, delle prassi effettive con cui operano in madrepatria le società che gestiscono l'*handling* e l'accettazione dei passeggeri, ma di essere sempre pronti a segnalare loro qualsiasi anomalia e a chiederne conto.

- 2.** I vettori hanno inoltre contratto l'obbligo della condivisione dei dati alla Polizia (su richiesta) relativamente alle persone trasportate. In particolare, è previsto l'obbligo di comunicare prima del termine del check-in i dati cosiddetti "API" (Advanced Passenger Information) alle autorità competenti in materia di controlli di polizia di frontiera.

- 3.** I vettori inoltre possono affidare il controllo dei documenti ad agenzie private di sicurezza, e per alcuni voli il controllo documentale viene effettuato quando i passeggeri sono già a bordo e/o allo sbarco (attualmente sui voli provenienti dal Nord Africa) dal personale dell'Ufficio SVIF. Ad esempio il personale dello SVIF collabora abbastanza di frequente con la compagnia low cost Easy Jet, che ha molti voli per una delle mete più ambite dei migranti, il Regno Unito, ed Eurofly, anch'essa compagnia low cost che ha alcuni voli su rotte a rischio. Secondo il responsabile dello SVIF, "dal

punto di vista investigativo lavorare con le compagnie low cost è la cosa più semplice in assoluto”, perché la registrazione dei passeggeri è effettuata on-line e la Polizia non deve più analizzare le liste passeggeri cartacee. Nello stesso tempo va tenuto conto che gli *smuggler* sono soliti modificare repentinamente l'itinerario, avvantaggiati anche dall'opportunità di comprare biglietti low cost direttamente on-line.

4. Il Testo Unico del 1998 (Decreto legislativo 286/1998, art. 10, comma 3) ha introdotto la disposizione per cui “il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti (...) o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo è tenuto a prenderlo immediatamente a carico e a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero”. In caso di respingimento, la cosiddetta squadra INAD di polizia e i vettori lavorano in stretto contatto. Il passeggero sottoposto a provvedimento di respingimento viene accompagnato in una sala sorvegliata, collocata nell'area transiti, e il capo turno provvede, nel frattempo, a mettersi in contatto con la compagnia aerea con la quale la persona è arrivata, che ha l'obbligo di prendere in carico il proprio passeggero.

Nel caso di difficoltà di imbarco a causa di atti di resistenza da parte del passeggero respinto, è prevista l'organizzazione di una scorta di accompagnamento, effettuata dalla Polizia o dalle agenzie di sicurezza private della compagnia. Il costo del viaggio è a carico del vettore. A Malpensa sono stati diversi gli episodi in cui gli agenti della squadra INAD hanno dovuto affrontare situazioni critiche, di fronte a passeggeri che per non farsi imbarcare hanno compiuto atti di autolesionismo o mortificanti per la dignità umana.

Collaborando strettamente con le forze di polizia, la Security di SEA (con i suoi circa 450 addetti) e l'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC) svolgono un ruolo importante. La Security di SEA gestisce i sistemi di video-sorveglianza, mentre l'ENAC collabora strettamente anche con i vettori. Le intercettazioni telefoniche che servono per seguire i movimenti degli *smuggler* sono ascoltate dal personale dello SVIF.

Da questo studio risulta, secondo la testimonianza di alcuni operatori di polizia, che il sistema SIS ha dei limiti, in quanto “a volte l'opportunità di approfondire le ricerche attraverso i punti di contatto nazionali del SIS, chiamati SIRENE, è ostacolata dalla lentezza delle procedure e quindi dai ritardi nella comunicazione delle informazioni necessarie per le adeguate verifiche. Se da una parte si riscontra quindi che la “digitalizzazione” delle frontiere allarga le capacità di individuare l'identità del dichiarante attraverso database, dall'altra le pratiche di controllo sul documento effettuate dai pasaportisti (le guardie di frontiera ubicate alla cabina del controllo documentale) mantengono la propria validità e insostituibilità”.

L'ingresso in Europa in aereo avviene spesso tramite documenti falsi e con l'aiuto di *smuggler*, che offrono “servizi completi”: essi procurano i biglietti, forniscono documenti falsi e organizzano il viaggio in dettaglio.

Secondo lo studio sopraccitato la crescita di connessioni aeree disponibili e la diffusione dei voli economici ha accresciuto le possibilità di definire velocemente percorsi alternativi in caso di difficoltà. Il prezzo di ciascun viaggio aereo si aggira intorno ai 10.000/15.000 euro e può arrivare a uguagliare una somma equivalente al reddito totale che una persona può conseguire nel corso di 5/10 anni di lavoro. Insomma, i viaggi aerei sono molto costosi ma anche sicuri e le rotte aeree irregolari sono anche quelle su cui si dispone di minori informazioni.

È complicato individuare le reti organizzative criminali che operano di nascosto per favorire i migranti irregolari. In alcuni casi è lo stesso migrante a fornire importanti indicazioni sulle reti criminali. Tuttavia, la maggiore parte dei migranti coinvolti di solito non vuole mettere in difficoltà i facilitatori del loro viaggio. Fattori che ostacolano un eventuale approfondimento sono, oltretutto, il tempo ridotto in cui si svolge l'intervista di frontiera e la scarsa o nulla conoscenza, da parte della Polizia, delle lingue dei Paesi di migrazione. Per questi motivi dalla ricerca sul campo si è potuto riscontrare un sentimento di frustrazione da parte della Polizia di frontiera per la difficoltà di contribuire a contrastare le attività di *smuggling* e *trafficking*.

Per questa e anche per altre ragioni, lo studio curato dalla SEA raccomanda di insistere sul rafforzamento delle competenze linguistiche e culturali, sulla formazione congiunta di diverse categorie professionali e sui servizi di mediazione linguistico-culturale.

ITALIA. Aeroporto di Milano Malpensa. Dati sul traffico irregolare (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008*	2009	2004-2009
Documenti falsi rintracciati	231	187	172	202	130	213	1.135
Respingimenti	.	3.633	3.986	2.750	1.401	784	12.554
Casi Dublino (Malpensa)	.	68	87	138	192	457	942
Casi Dublino (Italia)	.	.	905	1.021	1.304	-	3.230

*Dal 2008 numerosi voli intercontinentali sono stati spostati all'aeroporto di Roma.

Fonte: SEA, *Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi*, 2010.

Lo studio della SEA traccia un bilancio complessivo dei respingimenti effettuati all'aeroporto di Malpensa negli ultimi anni. Dal 2004 al 2009 sono stati rintracciati all'aeroporto di Malpensa complessivamente 1.135 documenti falsi. In 5 anni, il numero dei respingimenti è stato pari a 12.554 persone, a cui vano aggiunti 942 "casi Dublino" registrati a Malpensa. Dall'analisi delle provenienze delle persone sottoposte a respingimento tra il 2005 e il 2009 emerge che la via aerea è utilizzata da cittadini provenienti da Paesi di aree geografiche distanti, come l'Africa Sub-Sahariana, i Paesi dell'Estremo Oriente e del Sud America. Costante è stata anche l'intercettazione di cittadini di Paesi del Nord Africa, soprattutto dal Marocco e dall'Algeria, e dal Medio

Oriente, specialmente Egitto e Turchia. I voli su cui si è registrata una presenza di passeggeri non in regola sono soprattutto quelli provenienti da Colombo, San Paolo, Dakar, Casablanca, Algeri, Tunisi, Il Cairo, Istanbul, Dubai, Doha. Dal 2008 le persone identificate come irregolari sono andate diminuendo perché molti voli internazionali sono stati trasferiti all'aeroporto di Roma.

Ogni anno sono state condotte una o più operazioni investigative: "Sfinge Arancione" (2004); "Indian Door" (2005); "Ceylon Express" (2005); "Grande Sorella" (2006); "Terra Promessa" (2008). Inoltre, la stretta collaborazione tra il gestore aeroportuale, le forze dell'ordine, gli attori istituzionali e le organizzazioni del terzo settore ha permesso la creazione di una filiera capace di gestire in modo rapido ed efficace sia le richieste di asilo, che i diversi casi di immigrazione irregolare¹²⁷.

3.2.3 Contraffazione e compravendita di documenti

La contraffazione di documenti riguarda passaporti, visti, permessi di soggiorno, carte d'identità e anche false assunzioni lavorative o tirocini, o comunque qualsiasi tipo di documento possa essere necessario ai fini del soggiorno.

In questo paragrafo verrà menzionata in particolare la falsificazione di passaporti, visti, soggiorni, assunzioni o tirocini, mentre al punto 3.4 saranno analizzate le operazioni antituffa in occasione della sanatoria, anche se evidentemente è difficile separare questi fenomeni. Inoltre, alcuni esempi delle operazioni contro lo sfruttamento del lavoro nero verranno presentati sotto il punto 3.3.

3.2.3.a) Previsioni del Testo Unico sull'immigrazione

Con la modifica dell'articolo 5, comma 8-bis del Testo Unico sull'Immigrazione (Decreto legislativo 286/1998), effettuato dalla Legge 189/2002, è stata introdotta una nuova fattispecie di reato, che consiste nella produzione di documentazione falsa o contraffatta per ottenere l'ingresso nel territorio dello Stato o nel suo utilizzo: "Chiunque contraffaccia o altera un visto di ingresso o reingresso, un permesso di soggiorno, un contratto di soggiorno o una carta di soggiorno, ovvero contraffaccia o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno *oppure utilizza uno di tali documenti contraffatti o alterati*, è punito con la reclusione da uno a sei anni. Se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso la reclusione è da tre a dieci anni. La pena è aumentata se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale" (le parti in corsivo erano state già aggiunte dalla Legge 94/2009).

Inoltre, l'articolo 4 della Legge 189/2002, modificando l'ultima parte del comma 2 dell'art. 4 del Testo Unico, ha previsto, oltre alle relative responsabilità penali, che "la presentazione di documentazione falsa o contraffatta o di false attestazioni a sostegno della domanda di visto comporta automaticamente l'inammissibilità della domanda".

La contraffazione di documenti prodotti da cittadini stranieri al fine dell'ottenimento di un visto d'ingresso deve essere sempre denunciata dalla Rappresentanza diplomatico-consolare (art. 331 del C.P.P.) all'Autorità giudiziaria italiana, sia nei casi di contraffazione di documentazione di origine italiana, sia di documentazione di origine straniera, comunque utilizzata a sostegno della domanda di visto (art. 5 comma 8bis del D.Lgs. 286/98)¹²⁸.

Rilevante, in materia di visti, è il fatto che a giugno 2010 è stato completato il programma di installazione della nuova procedura di emissione del "passaporto biometrico", munito cioè di un microchip per memorizzare l'immagine del volto e le impronte digitali del titolare, così come previsto dal Regolamento UE n. 2252/2004. Similmente, a gennaio 2010, sono state emanate le regole tecniche e di sicurezza relative al nuovo modello di permesso di soggiorno rilasciato in carta plastica, integrata da un supporto informatico con un microprocessore per la memorizzazione di dati biometrici e l'autenticazione in rete. Sono state così introdotte in numerose questure nuove postazioni per il permesso di soggiorno elettronico e apparecchi "visa-scan" per il rilevamento delle impronte digitali¹²⁹.

3.2.3.b) *Commercio dei visti all'estero*

Per ottenere il visto, le rigide procedure Schengen impongono il possesso di adeguate disponibilità finanziarie, l'indicazione delle finalità del viaggio e la disponibilità di alloggio, condizioni che non tutti sono in grado di soddisfare. La contraffazione del visto di ingresso o dei documenti necessari è un reato punito con la pena della reclusione e comporta automaticamente l'inammissibilità della domanda ma, ciò nonostante, sono molti i trasgressori sia in Italia che negli altri Paesi europei.

Eppure, benchè i passaporti e i visti siano di più difficile imitazione, le falsificazioni sono ricorrenti e talvolta reclamizzate addirittura su siti web, dove è d'obbligo pagare in anticipo e sperare che i documenti vengano spediti successivamente. L'acquisizione del visto è molto ambita perché consente di entrare tranquillamente nello Stato prescelto. Chi non è in grado di soddisfare le condizioni di legge cerca di ottenere indebitamente la lettera d'invito di un istituto culturale o di una università, la richiesta di partecipare a un seminario di studi o si procura falsi attestati. I trafficanti riescono a trovare delle connivenze anche a livello ufficiale e i loro affari sono lucrosi e meno pericolosi rispetto a chi opera nel campo della droga, dove gli arresti e le condanne sono più ricorrenti.

In Germania, a metà degli anni '90, fu famoso il caso delle agenzie di viaggio che, attraverso facili assicurazioni sulle disponibilità finanziarie dei viaggiatori e sulla loro volontà di limitarsi a un soggiorno temporaneo, favorirono la concessione del visto a sedicenti turisti ucraini, che invece poi andarono a stabilirsi anche in diversi Stati membri, per cui il Ministro degli Esteri Fischer fu costretto ad emanare, successivamente, una circolare restrittiva. Anche la Svizzera, agli inizi degli anni 2000, lamentò casi

di corruzione presso alcune sue rappresentanze diplomatiche e consolari e, per evitarli, decise di restringere il ricorso a collaboratori locali.

In Italia, la prima inchiesta sui visti, che riguardava Cuba, risale al 1998 e diverse altre se ne aggiunsero negli anni successivi, riguardanti rispettivamente Algeria, Albania, Argentina, Bielorussia, Croazia, Etiopia, Iran, Nigeria, Pakistan, Romania, Russia, Somalia, Turchia e Ucraina. La collaborazione tra il Ministero degli Affari Esteri e quello dell'Interno consentì in diverse occasioni di appurare che molti visti rilasciati erano falsi.

Agli inizi degli anni '2000, in Russia, ci si rivolgeva ad agenzie turistiche che si facevano carico di procurare il passaggio in aereo, il posto in albergo e un itinerario credibile per sedicenti *shoptour*, una copertura di facciata che consentiva di entrare e mimetizzarsi nel nuovo contesto. Altre volte, nel passato e ancora oggi, si ricorreva ai matrimoni combinati, sotto la regia di agenzie specializzate nel lucrare quattrini, aggirare la legge e abbindolare anziani creduloni.

In Bulgaria, prima del suo ingresso nell'UE, la persona chiave era quella che fungeva da cuscinetto, per i suoi buoni contatti con i funzionari e la conoscenza delle pieghe della normativa: spesso si trattava di un *tour operator*. Negli anni a noi più vicini si è, invece, riscontrato che molti macedoni di origine bulgara hanno chiesto e acquisito la cittadinanza al fine di fruire della possibilità di circolare liberamente nell'ambito dell'Unione Europea.

Nel 2008, la magistratura romana condusse un'inchiesta sul giro dei visti in Senegal, a beneficio di cittadini del posto e di altri africani, che coinvolgeva anche personaggi legati al traffico della droga e al riciclaggio di denaro sporco. Presso l'Ambasciata Italiana in Montenegro si sospettò, nello stesso anno, l'esistenza di un traffico di visti a favore di 800 albanesi del Kosovo. L'anno successivo fu il turno del Marocco, dove i trafficanti, per far rilasciare i visti, riuscivano a intessere contatti con gli uffici provinciali del lavoro e a ottenere o contraffare la documentazione delle aziende, come dimostrò clamorosamente nel 2009 il caso di San Nicola Varco in provincia di Salerno.

Singolare è stato il caso della Moldavia che, ospitando in precedenza solo un consolato onorario italiano, vedeva i candidati all'emigrazione costretti ad assoggettarsi a due barriere burocratiche, quella per procurarsi il visto per recarsi in Romania (introdotto a partire dal 2007) e poi, dopo un viaggio di diverse centinaia di chilometri, quello dell'Ambasciata Italiana di Bucarest. A questi inconvenienti, che alimentavano il ricorso a sotterfugi per aggirare queste complesse procedure, si è posto fine con l'apertura a Chisinau, all'inizio del 2009, di una rappresentanza diplomatica italiana.

A favore dei cittadini di Serbia, Montenegro e Macedonia, l'Unione Europea ha abolito, dal 19 dicembre 2010, l'obbligo del visto per soggiornare nell'area Schengen fino 90 giorni. Tuttavia, a fronte di un flusso di persone ritenuto considerevole e al fine di evitare irregolarità o abusi, il 24 maggio 2011 la Commissione Europea ha ipotizzato l'introduzione di una clausola di salvaguardia che consenta la sospensione temporanea dell'esenzione dal visto in situazioni d'emergenza.

Nel 2011, anno particolarmente complesso per tutto il Nord Africa, a seguito di controlli effettuati sui transiti aeroportuali verso l'Europa, la polizia di Tunisi ha scoperto un traffico di visti Schengen e di permessi di soggiorno falsi.

3.2.3.c) Operazioni condotte dalla Polizia in Italia

Tra il 2002 e il 2011 la Polizia di Stato ha portato a termine diverse operazioni, che hanno permesso di rintracciare numerose persone che, nell'ambito del favoreggiamento della migrazione irregolare, si occupavano della falsificazione dei visti o di altri documenti.

L'operazione "*Pass makers*" (2002) ha consentito l'individuazione, nelle province di Trento, Padova e Napoli, di un'organizzazione criminale dedita alla falsificazione di documenti di circolazione e immatricolazione, ricettazione di auto rubate, nonché favoreggiamento all'immigrazione irregolare. L'organizzazione, inoltre, falsificava documenti d'identità e permessi di soggiorno, venduti a cittadini non comunitari provenienti per lo più dall'Est Europa. L'operazione, che ha coinvolto 80 agenti di polizia, ha portato all'arresto di 10 persone, all'esecuzione di diverse perquisizioni, al sequestro di 2 autovetture e di ingente materiale cartaceo sull'attività criminale¹³⁰.

L'operazione "*Green-years*" (2005) ha consentito l'emissione di otto ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di cittadini italiani e non comunitari ritenuti responsabili di un'associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Sono stati accertati anche altri delitti connessi con la produzione di documentazione contraffatta (patenti di guida, permessi di soggiorno, visti di ingresso e passaporti). Nel corso dell'operazione sono stati sequestrati anche documenti e carte di credito illecitamente utilizzati¹³¹.

La *Polizia di Frontiera dell'aeroporto di Linate* (2005), al termine di una complessa indagine finalizzata al contrasto del favoreggiamento all'immigrazione irregolare, ha fermato 2 cittadini non comunitari ritenuti responsabili di produzione e falsificazione di documenti. Si è proceduto al sequestro di migliaia di carte d'identità italiane, permessi di soggiorno, false dichiarazioni di assunzioni, tagliandi assicurativi con relative carte verdi, marche da bollo di provenienza furtiva (per un valore superiore a euro 10.000), patenti nazionali e del Marocco, timbri del comune di Milano e dell'ufficio stranieri della Questura, con l'utilizzo di tecniche raffinate nei momenti cruciali della falsificazione e l'offerta di un pacchetto di diversi documenti, tutti con lo stesso nominativo. Le perquisizioni hanno consentito il recupero di un *personal computer* contenente file di documenti scannerizzati, nonché una particolare macchina per scrivere con caratteri compatibili con alcuni specifici documenti¹³².

La *Polizia Stradale di Trieste* (2007) ha individuato in un garage di Sesto San Giovanni (Milano) una "*stamperia*" clandestina per la falsificazione di carte di circolazione e targhe di immatricolazione, da fornire ai trafficanti per il riciclaggio di veicoli di

illecita provenienza. Si è proceduto all'arresto di una persona e al sequestro di apparecchiature tecniche di alto livello, diversi computer, centinaia di documenti di circolazione in bianco e molte patenti e carte di identità (rubate) in bianco, nonché numerosa documentazione assicurativa falsa. L'operazione ha avuto luogo al termine di complesse indagini che hanno condotto gli investigatori alla "stamperia", ubicata in un box sotterraneo all'interno di un condominio¹³³.

La Squadra mobile di Trento, tramite l'operazione "*Contratti falsi: okod ouahmia*" (marzo 2009), ha tratto in arresto 6 persone per contraffazione di documenti allo scopo di ottenere visti di ingresso per l'Italia. L'organizzazione costituita da marocchini, egiziani e italiani falsificava, con timbri contraffatti dell'Ufficio provinciale del lavoro di Trento, la documentazione necessaria ai cittadini marocchini per poter lavorare nelle aziende trentine. I malviventi falsificavano la documentazione di aziende trentine e la inviavano in Marocco, dove veniva acquistata per una somma tra i 5.000 e i 7.000 euro. Quando i marocchini interessati, ignari del raggio, pensavano di poter ritirare il visto al lavoro, trovavano il rifiuto degli uffici diplomatici di Casablanca e di Rabat, che accertavano la falsità dei documenti. Si ipotizza che la truffa abbia coinvolto oltre 400 lavoratori originari del Marocco, dell'Egitto e della Tunisia, prima che il Consolato marocchino di Milano sia stato in grado di denunciare queste false operazioni all'Ufficio provinciale del lavoro e alla Questura di Trento. Gli arresti sono avvenuti nelle province di Milano, Bolzano, Mantova e Roma¹³⁴.

L'operazione "*Rommy*" (2009), che ha preso il nome dall'immigrato filippino che faceva da perno all'organizzazione, ha scoperto un traffico di documenti falsi, ad esempio documenti consolari per evitare gli esami di guida in Italia e ottenere ugualmente la patente. La squadra di polizia giudiziaria della polizia stradale di Modena ha denunciato così 248 persone, tutte di origine filippina, responsabili di ricettazione ed altri reati¹³⁵.

Agenti della *Questura di Firenze* (2009) hanno arrestato due cittadini stranieri (un cittadino peruviano e un cileno) con l'accusa dei reati di ricettazione, soggiorno non autorizzato, possesso di passaporti falsi, introduzione nello Stato di banconote false e possesso ingiustificato di grimaldelli e chiavi alterate¹³⁶.

L'operazione "*Matrioska*" (2010), condotta dalla polizia stradale di Vercelli, si è conclusa con 5 arresti e 85 persone denunciate con l'accusa di favoreggiamento all'immigrazione irregolare e utilizzo di falso materiale. Attraverso la scoperta di un giro di patenti false, nel 2008, la Polizia ha rintracciato un'organizzazione criminale che procurava permessi di soggiorno per immigrati di varie nazionalità, anche mediante il sistema delle false assunzioni. Una commercialista, poi risultata priva di alcun titolo professionale, era a capo del gruppo che contava sull'appoggio di vari professionisti. Il compenso richiesto per un permesso di soggiorno falso poteva oscillare dai 3 ai 6 mila euro. L'indagine si è sviluppata anche nelle province di Milano, Varese e Como e, nel corso dell'operazione, sono state eseguite 13 perquisizioni nelle abitazioni e nei locali a disposizione degli arrestati¹³⁷.

Il bilancio dell'operazione "*Cestia*" (2008-2011), che ha interessato la Polizia di Roma, Bolzano e Frosinone, il Servizio centrale operativo (Sco) della Polizia e la Direzione distrettuale antimafia, si è conclusa nel mese di gennaio 2011 con lo smantellamento della centrale italiana di un'organizzazione criminale internazionale dedita al traffico di migranti, soprattutto afgani, smistati con l'utilizzo di documenti falsi in Francia, Belgio, Germania, Regno Unito e Svezia. Ne sono seguiti arresti (26), ordinanze di custodia cautelare in carcere (48), sequestri (8 tra *phone center* e *internet point*, dei quali 7 a Roma e 1 a Napoli). I migranti, tra i quali molti minorenni, arrivavano irregolarmente in Italia (circa 300-400 al mese), partendo dalla Grecia. Per il viaggio, i documenti falsi e le spese di sostentamento, le famiglie dovevano pagare ai fiduciari dei trafficanti fino a 5.000 euro tramite il cosiddetto *hawala*¹³⁸, un sistema informale di trasferimento di valori basato sulle prestazioni e sull'onore di una vasta rete di mediatori dislocati in diverse aree geografiche.

L'operazione "*Gran bazar*" (2011), portata a termine dalla Squadra mobile di Lodi in collaborazione con gli agenti delle questure di Bolzano e Milano, ha portato all'arresto di tre italiani e tre stranieri che devono rispondere dei reati di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e falso. L'organizzazione criminale inoltrava per via telematica, presso le varie prefetture, le istanze di rilascio di nulla osta al lavoro subordinato stagionale in favore di cittadini non comunitari, stipulando dei contratti di soggiorno in cui venivano dichiarati luoghi di lavoro e domicili inesistenti o falsi. Ottenuto il nulla osta, l'organizzazione provvedeva al ritiro del documento per venderlo a intermediari committenti, i quali, a loro volta, "rivendevano" tale documento ai migranti. Una volta arrivati in Italia, principalmente alle frontiere aeree di Bologna e Milano Malpensa, gli stranieri venivano aiutati illegalmente per la richiesta del permesso di soggiorno. Svariati i Paesi di provenienza dei 500 stranieri coinvolti come presunti lavoratori stagionali: Tunisia, Marocco, Nigeria, India, Bangladesh, Sri Lanka, Perù, Egitto, Albania, Pakistan, Ucraina¹³⁹.

Gli agenti della *Questura di Roma, nell'ambito di un'indagine congiunta della Squadra Mobile, dell'Ufficio Immigrazione e del Commissariato Colombo* (2011), hanno sequestrato oltre 1.500 documenti falsi, tra cui circa 600 permessi di soggiorno in bianco risultati rubati, carte di identità e timbri contraffatti riconducibili agli Uffici immigrazione di oltre 20 Questure, insieme all'occorrente per la stampa. A finire nella rete degli indagati sono state tre persone, di cui 2 stranieri e 1 italiano. L'indagine è partita nel 2005, anno in cui i permessi di soggiorno recuperati dagli investigatori sono stati sottratti. Attraverso l'inserimento dei numeri seriali dei titoli di soggiorno nelle Banche dati della Polizia, è stato possibile mappare ed intercettare gli stessi documenti ed i rispettivi possessori presso diverse frontiere internazionali, tra cui Vienna, Budapest e Madrid. I titoli venivano venduti al costo di circa 1.500 euro¹⁴⁰.

La *polizia postale di Crotone* (2011) ha denunciato sette persone per truffa, favoreggiamento della permanenza di cittadini stranieri sul territorio nazionale, falso e

sostituzione di persona. I sette, tutti cittadini italiani, facevano parte di un'organizzazione che si serviva della copertura di un noto studio professionale della città per lucrare sugli stranieri che cercavano di regolarizzare la loro presenza in Italia, chiedendo circa mille euro a pratica. Utilizzando le identità di ignari cittadini italiani, venivano inviate per via telematica domande di regolarizzazione di stranieri, i quali ottenevano in questo modo una ricevuta, il cosiddetto cedolino, che consentiva loro una sorta di regolarizzazione temporanea, in attesa del completo svolgimento della pratica che non sarebbe, però, mai avvenuto. Le indagini hanno preso il via quando alcuni di questi cittadini si sono visti recapitare dall'INPS dei moduli relativi ad assunzioni di stranieri di cui ignoravano l'esistenza. Gli accertamenti effettuati dalla polizia postale e le testimonianze raccolte hanno portato alla scoperta della truffa e alla denuncia degli italiani implicati¹⁴¹.

Gli agenti del *Commissariato Viminale della Questura di Roma* (2011) hanno arrestato sei persone con l'accusa di associazione a delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, al falso e alla sostituzione di persona. L'organizzazione aveva fornito permessi di soggiorno a circa 200 immigrati, per lo più bengalesi ma anche egiziani, pachistani e indiani. Pur di ottenere false regolarizzazioni in qualità di colf e badanti, i cittadini stranieri erano disposti a pagare somme di denaro di oltre 5 mila euro. Le indagini sono iniziate nel gennaio 2010 dopo che gli agenti avevano intercettato un modulo irregolare che era stato presentato ad un commissariato della Capitale. Nell'operazione sono stati sequestrati anche numerosi documenti usati negli uffici di polizia per le cessioni di fabbricato e per l'avvio delle procedure di regolarizzazione dei cittadini non comunitari. Oltre ai sei arrestati, i poliziotti hanno avviato indagini su 70 complici prestatisi come finti datori di lavoro, intermediari, e professionisti del settore¹⁴².

L'indagine "*Barqueiro*" (2011) - in portoghese traghettatore - ha avuto inizio nel novembre 2009 a seguito del controllo di un cittadino brasiliano il quale era stato respinto dalle autorità di frontiera britanniche poiché, dopo essere partito dall'aeroporto di Malpensa con il proprio passaporto brasiliano, aveva successivamente esibito al controllo di frontiera inglese una carta d'identità italiana falsificata. Da qui una serie di indagini che hanno permesso di scoprire un'organizzazione responsabile dell'immigrazione irregolare di cittadini brasiliani che, nella speranza di trovare una vita migliore nel Regno Unito, giungevano alle frontiere britanniche spacciandosi per italiani. L'organizzazione, composta da un italiano, un brasiliano e un senegalese, dietro un compenso di circa 2 mila euro, preparava tutto il pacchetto per far in modo che i cittadini brasiliani potessero arrivare nel Regno Unito senza dover subire i rigidi controlli previsti dalla legge inglese. I brasiliani arrivavano in Italia, dove rimanevano per qualche giorno, e venivano accolti dai componenti dell'organizzazione che provvedevano a trovar loro una sistemazione in albergo e fornivano un vademecum su look, gusti e comportamenti tipici degli italiani, nonché una carta d'identità italiana con-

traffatta. La partenza avveniva principalmente dall'aeroporto di Malpensa, ma anche da Linate, Orio al Serio, Bologna e Venezia. Nel corso dell'operazione sono state perquisite le abitazioni degli arrestati, dove gli agenti hanno trovato numerose carte d'identità falsificate¹⁴³.

Il *Commissariato S. Paolo di Roma* (2011) ha portato a termine un'indagine, durata circa un anno, che ha coinvolto 19 persone, prevalentemente romane e di origine filippina. Per i 15 arrestati l'accusa è di associazione a delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'ingresso in Italia di migranti irregolari; 4 delle 19 persone coinvolte non sono state sottoposte agli arresti bensì all'obbligo di firma presso gli uffici di polizia. Le indagini hanno consentito di accertare, attraverso sopralluoghi e pedinamenti, la tecnica degli aderenti al sodalizio criminoso. L'associazione falsificava la documentazione alloggiativa e quella legata a rapporti di lavoro inesistenti per ottenere la sanatoria per colf e badanti, il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare al prezzo di circa 1.000 euro per ogni pratica. I potenziali clienti venivano avvicinati nei pressi della Prefettura, dove veniva loro offerta la possibilità di ottenere la regolarizzazione. Nella maggior parte dei casi è emerso che gli stranieri, per i quali venivano presentate le dichiarazioni di ospitalità presso gli immobili individuati dall'associazione non erano mai entrati all'interno degli stessi. Tra le vittime, prevalevano i cittadini stranieri di cittadinanza filippina e cinese¹⁴⁴.

Si riscontra in Italia anche un fiorente mercato di permessi internazionali e di patenti false, ottenibili con poche centinaia di euro grazie anche alla complicità di medici compiacenti e di stamperie clandestine (all'estero ma anche in Italia), e ciò favorisce un maggior rischio sulla sicurezza stradale. Secondo una recente indagine condotta dalla rivista *Quattoruote*¹⁴⁵, il fenomeno delle falsificazioni riguarderebbe specialmente romeni, albanesi, nordafricani, senegalesi, sudamericani e rom e – sempre secondo la citata rivista - circa un quinto delle patenti intestate a cittadini stranieri sarebbe falso. Le patenti contraffatte possono essere usate congiuntamente con i contrassegni assicurativi fasulli, privi perciò di una reale copertura assicurativa; in questi casi gli eventuali danneggiati possono solo sperare nel complicato intervento del Fondo di garanzia per le vittime della strada¹⁴⁶.

La contraffazione e i flussi irregolari: il caso cinese

I primi migranti cinesi sono giunti in Europa nel ventesimo secolo, stabilendosi inizialmente in Gran Bretagna, nei Paesi Bassi e poi in Francia, durante gli anni della prima guerra mondiale, per lavorare nelle fabbriche d'artiglieria e per scavare le trincee: parte di essi, anziché rimpatriare, ha poi preferito fermarsi sul posto o spostarsi in Italia. La migrazione verso altri Paesi europei del centro-nord Europa è iniziata più di recente, negli anni '70, ed è continuata negli anni '80 anche nei Paesi dell'Europa meridionale, tra cui l'Italia. La Lombardia e, in particolare, il suo capoluogo Milano, ha costituito il primo sbocco per i migranti cinesi che da lì si sono poi recati nel Veneto, nell'Emilia Romagna, in Toscana (principalmente a Prato che, con circa 25mila cinesi, è il terzo polo d'immigrazione cinese in Europa dopo Parigi e Londra) e, quindi, nel Lazio (in particolare a Roma). Non mancano gli esempi di significative concentrazioni anche nel Sud, come a San Giuseppe Vesuviano. I cinesi rappresentano attualmente il quarto gruppo nazionale più numeroso in Italia, con 209.934 residenti al 31 dicembre 2011¹⁴⁷.

Questa laboriosa collettività mostra una spiccata predisposizione all'imprenditoria, in prevalenza di piccola dimensione e su base familiare, caratterizzata dai margini di guadagno contenuti e dal ricorso a una manodopera poco costosa. Dopo un primo inserimento nel settore della ristorazione, a partire dagli anni '90, i migranti cinesi hanno privilegiato il comparto tessile e della pelletteria, dedicandosi anche al commercio all'ingrosso: basti pensare che Roma, fino a pochi anni fa, è stata il centro di tutto il commercio cinese in Europa. In aggiunta, i migranti cinesi promuovono una varietà di servizi a beneficio della propria collettività quali drogherie, videoteche, *call center*, agenzie di viaggio, servizi di traduzione, ecc.

L'evoluzione della presenza cinese è strettamente connessa ai provvedimenti di regolarizzazione succedutisi nel tempo, a ognuno dei quali ha fatto seguito un notevole incremento dei migranti appartenenti a questa collettività. Ciò lascia supporre, pertanto, che l'emersione sia stata preceduta da un periodo più o meno lungo di irregolarità.

Il rapporto CNEL sulla criminalità organizzata cinese in Italia (2011) fornisce un quadro sui reati commessi: quelli riguardanti la compravendita e la contraffazione dei visti e reati di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare riferiti a questa collettività, risultati in forte aumento¹⁴⁸.

In passato, il percorso via terra e mare era quello più praticato. Fino ai primi anni del 2000 l'ingresso in Italia avveniva spesso attraverso la frontiera con la Slovenia, ricorrendo ai "passeur" locali, o via mare, ricorrendo ai trafficanti albanesi. Oggi la maggior parte dei migranti cinesi arriva in aereo con visto turistico e poi si trattiene oltre i tre mesi consentiti. Il costo di questi trasferimenti è elevato: secondo testimonianze raccolte si tratta di 7.000/8.000 euro per coloro che arrivano dal Nord-Est, e di una somma raddoppiata per coloro che arrivano dal Sud. In un caso

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

è stato accertato un finto piano turistico predisposto da alcune agenzie di viaggio con il coinvolgimento di un'Ambasciata (quella austriaca a Pechino). I trafficanti, talvolta organizzati in vere e proprie *joint venture*, sono stati in grado di introdurre in Italia gruppi di 30-50 persone alla volta, riportando i passaporti in Cina per farvi apporre il timbro di rientro prima della scadenza del visto turistico, e utilizzando successivamente gli stessi passaporti per far entrare nuovi migranti in Italia o in altri Paesi europei.

ITALIA. Cinesi denunciati per violazione di norme sull'immigrazione (2004-2010)

	<i>dl.gs 286/98</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Violazione degli obblighi relativi al soggiorno	art. 5	13	32	24	19	30	89	62
	art. 6	722	1.662	1.616	1.840	2.135	1.963	1.397
Ingresso e soggiorno non autorizzato	art. 10 bis	-	-	-	-	-	798	1.459
Organizzazione dell'immigrazione non autorizzata	art. 12	365	934	722	892	881	849	686
Espulsione amministrativa	art. 13	19	53	51	88	56	7	11
Esecuzione dell'espulsione	art. 14	98	342	644	1.291	1.535	1.394	1.215
Violazione delle norme sull'assunzione di lavoratori dipendenti	art. 22	219	503	417	425	378	289	217
Violazione delle norme sull'assunzione di lavoratori stagionali	art. 24	1	4	3	3	1	6	4
Totale	-	1.437	3.530	3.477	4.558	5.016	5.395	5.051

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

3.2. Valutazione sinottica delle misure di controllo delle frontiere

Nome misura	Destinatari: Tipologia ~ Numero	Impatto: geografico ~ temporale	Efficacia* ~ Innovatività**	Lezioni imparate (a) ~ Raccomandazioni per i policy-maker (b)
Fondo Europeo per le Frontiere Esterne (2010/2011)	Stati Membri ~ 27	UE ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Importanza di tecnologia e formazione per le attività di controllo alle frontiere. (b) Integrare i controlli con azioni preventive.
Cooperazione con i Paesi membri in materia di respingimenti (Frontex, Eurosur, Bluemassmad, ecc.)	Stati Membri ~ 27	UE ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Opportunità di coordinare i controlli. (b) Tenere conto che la pressione alle frontiere si allevia con il potenziamento dei flussi regolari.
Ratifica Trattato di Prüm (frontiere aeree)	Stati Membri ~ 27	Italia ~ Immediato	Alta ~ Sperimentale	(a) Attenzione crescente alle nuove rotte, come per esempio quelle aeree, e alle modalità di viaggio. (b) Secondo le ong, occorre dedicare maggiore attenzione ai diritti, specialmente nel caso dei minori.
Lotta alla contraffazione e alla vendita di documenti di identità e titoli di viaggio	Trafficcanti ~ Migliaia	Italia ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Importanza di prevedere nuove fattispecie di reato a seconda delle sempre più sofisticate tecniche di contraffazione. (b) Investire sulle nuove tecnologie.

*Efficacia: raggiungimento effettivo dell'obiettivo di progetto (alta, media, bassa);

**Innovatività: valore aggiunto rispetto alle prassi consolidate e alle previsioni giuridiche (tradizionale, sperimentale);

FONTE: EMN Italy, Risposte pratiche all'immigrazione irregolare, Idos, Roma, 2011

3.3. Permanenza

3.3.1. Accordi di riammissione

L'Italia ha stipulato accordi di riammissione con 30 Paesi¹⁴⁹ di cui 15 con Paesi terzi¹⁵⁰ e altri 15 con Stati dell'UE. Gli accordi bilaterali di riammissione con i Paesi terzi e la cooperazione con gli Stati membri dell'UE rendono più facile l'esecuzione dei ritorni forzati, ad esempio tramite i voli charter verso i Paesi dai quali proviene un consistente numero di immigrati regolari. Per quanto riguarda la Tunisia e l'Algeria, a partire dal 12 luglio 2010, sono possibili espulsioni numericamente consistenti, seppure come risultato di provvedimenti adottati nei confronti dei singoli¹⁵¹. Per ciò che concerne l'Egitto – come effetto della collaborazione operativa tra la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e la Rappresentanza diplomatica egiziana in Italia – i ritorni nel 2011 sono stati molto più numerosi in confronto allo stesso periodo nel 2009. Infatti, dall'inizio dell'anno 2011 (fino al 14 luglio), sono stati 712 gli egiziani rimpatriati al Cairo subito dopo il loro arrivo sulle coste italiane¹⁵².

Va tuttavia sottolineato che, dopo l'entrata in vigore della "direttiva rimpatri" dell'UE, gli accordi di riammissione (diritto bilaterale) vanno coordinati con tale direttiva che, configurandosi come diritto comunitario prevalente, pone come obiettivo prioritario l'uscita dal Paese attraverso il ritorno volontario mentre, se non viene utilizzato il breve termine messo a disposizione a questo scopo, il ritorno forzato continua a essere la via da seguire. I voli charter organizzati a tal fine sono andati aumentando e nei primi 9 mesi del 2011 sono stati in media uno o due alla settimana. Inoltre, sempre nel

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

2010, l'Italia ha organizzato tre ritorni congiunti verso la Nigeria, con cui sono ritornati in totale 132 nigeriani (con un costo complessivo di 605.873 euro, 4.590 euro pro capite). Voli congiunti sono stati realizzati anche verso la Colombia, l'Ecuador e l'Ucraina. Secondo altre stime¹⁵³, rimpatriare 2.038 persone con voli congiunti nel 2010 ha comportato una spesa di 8.525.782 euro (4.183 euro a testa), senza tener conto delle spese sostenute per il trattenimento presso i Centri di identificazione e le spese giudiziarie per i processi di convalida del trattenimento. Con il Fondo Rimpatri nel 2009 sono stati finanziati voli charter per una spesa complessiva di oltre 7 milioni di euro, di cui 400 mila solo per eseguire il ritorno di 50 cittadini nigeriani in collaborazione con Frontex e altri Stati membri. Nel 2010 lo stanziamento è stato aumentato fino ad arrivare a 9,9 milioni soltanto per le operazioni di ritorno con o senza scorta, con voli di linea o con voli charter¹⁵⁴.

ITALIA. Voli charter organizzati per il ritorno di cittadini non comunitari (2009-sett. 2011)

	2009	N°	2010	N°	2011	N°
Dicembre	Tunisia, Marocco, Algeria	31	Egitto	49		
	Marocco, Tunisia, Algeria	35	Tunisia, Marocco, Algeria	42		
			Tunisia, Algeria, Marocco	55		
			Tunisia, Algeria, Egitto	66		
		66		212		
Novembre	Marocco, Nigeria, Tunisia	42	Tunisia, Egitto, Marocco	68		
	Marocco, Nigeria, Algeria	31	Tunisia, Algeria, Marocco	73		
	Nigeria ^(b)	28	Algeria, Tunisia, Marocco	56		
	Marocco, Tunisia, Algeria	34	Egitto	72		
	Algeria, Egitto, Marocco	44				
		179		269		
Ottobre	Algeria, Marocco, Nigeria	40	Algeria, Marocco, Egitto	51		
	Algeria, Marocco, Tunisia	41	Egitto	68		
	Algeria, Marocco, Nigeria	52	Nigeria ^(c)	28		
	Algeria, Marocco, Nigeria	74	Marocco, Algeria, Egitto	54		
	Egitto	18	Tunisia, Marocco, Ghana	26		
	Algeria, Marocco, Tunisia	54	Egitto	22		
			Marocco, Algeria, Tunisia	62		
		279		311		
Settembre			Egitto	50	Tunisia	600
			Marocco, Tunisia, Nigeria	27	Tunisia	604
			Marocco, Algeria, Nigeria	22	Tunisia, Algeria, Marocco	115
			n.a.	31		
			Egitto	11		
			141		1319	
Agosto			Egitto, Marocco	26	Tunisia, Algeria, Marocco	111
			Algeria, Nigeria	32		
			Tunisia, Marocco	34		
			Tunisia, Marocco, Egitto	39		
			131		111	
Luglio	Algeria, Marocco, Tunisia	70	Tunisia, Algeria, Marocco	42	Tunisia, Algeria, Marocco	64
	Algeria, Marocco, Tunisia	58	Egitto	61	Tunisia, Marocco, Algeria	101
	Marocco, Nigeria, Algeria	40	Tunisia, Algeria, Nigeria	51	Egitto, Tunisia, Nigeria	106
	Tunisia, Algeria	33	Egitto	65	Egitto	40
	Algeria, Marocco, Gambia	70	Tunisia, Marocco, Algeria	49	Egitto	47
			Marocco, Tunisia, Nigeria	21	Tunisia, Egitto, Algeria	80
			Algeria, Marocco, Nigeria	32	Tunisia, Egitto, Nigeria	59
		271		321	497	

segue

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

	2009	N°	2010	N°	2011	N°
Giugno	Algeria, Marocco, Tunisia		Egitto	18	Tunisia, Egitto, Marocco	79
	Nigeria	63	Marocco, Algeria, Tunisia	39	Tunisia, Egitto, Algeria	78
	Algeria, Marocco, Tunisia	34	Algeria, Marocco, Tunisia	36	Egitto	14
	Algeria, Tunisia, Gambia	74	Nigeria ^(d)	33	Tunisia, Marocco, Nigeria	74
		73	Marocco, Tunisia, Egitto	41	Egitto	73
			Marocco, Nigeria, Tunisia	23	Egitto	23
		244		190		341
Maggio	Nigeria, Marocco, Tunisia	68	Marocco, Algeria, Senegal	55	Egitto	25
			Marocco, Senegal, Egitto	29	Tunisia, Egitto, Nigeria	78
			Marocco, Algeria, Tunisia	40	Nigeria	24
			Egitto	23	Tunisia, Marocco, Algeria	86
			Marocco, Senegal, Tunisia	36		
			Marocco, Tunisia, Senegal	39		
		68		222		213
Aprile	Egitto, Algeria	157	Marocco, Tunisia, Nigeria	28	Egitto	40
	Marocco, Tunisia, Algeria	41	Nigeria, Egitto, Tunisia	27	Egitto	94
	Algeria, Egitto, Nigeria	69	Marocco, Tunisia, Egitto	50	Egitto	20
			Marocco, Tunisia, Nigeria	28	Tunisia	300
					Egitto	19
					Egitto	18
					Tunisia, Marocco, Nigeria	51
					Egitto, Tunisia, Marocco	107
		267		133		649
Marzo**	Tunisia, Marocco, Nigeria	53	Marocco, Egitto, Algeria	39		
	Tunisia, Egitto, Nigeria		Marocco, Tunisia, Egitto	41		
	Tunisia, Algeria, Marocco	85	Nigeria ^(c)	25		
	Nigeria ^(a)	108	Egitto, Marocco, Tunisia	45		
	Tunisia, Algeria, Egitto	32	Marocco, Tunisia, Nigeria	30		
		90				
		368		180		
Febbraio	Tunisia, Algeria	57	Marocco, Tunisia, Senegal	36	Egitto, Marocco, Nigeria	124
	Tunisia	107	Algeria, Marocco, Senegal	45		
	Marocco, Algeria, Egitto	89	Marocco, Nigeria, Tunisia	36	Algeria, Marocco, Senegal	40
	Tunisia	120	Marocco, Nigeria, Algeria	29	Algeria	16
		373		146		180
Gennaio			Marocco, Tunisia, Algeria	43	Nigeria, Marocco, Senegal	45
			Marocco, Tunisia, Senegal	31	Nigeria ^(f)	19
			Marocco, Tunisia, Algeria	31	Egitto, Marocco, Nigeria	24
					Egitto, Marocco, Algeria	24
Tot. Genn.				105		112

^(a) volo congiunto: 32 espulsi dall'Italia 10 dalla Spagna, 4 da Malta, 3 dalla Francia, 1 da Cipro ed 1 dalla Polonia.

^(b) volo congiunto: 28 espulsi dall'Italia, 7 dalla Norvegia, 4 dalla Spagna, 3 dall'Olanda, 3 dalla Francia, 1 dalla Germania e 1 dall'Ungheria.

^(c) volo congiunto: 25 espulsi dall'Italia, 10 dalla Germania, 6 dalla Grecia, 5 dall'Austria e 5 dalla Norvegia.

^(d) volo congiunto: 33 espulsi dall'Italia, 9 dalla Norvegia, 3 dalla Francia e 1 dalla Spagna.

^(e) volo congiunto: 28 espulsi dall'Italia, 5 da Malta, 3 dalla Norvegia.

^(f) volo congiunto: 19 espulsi dall'Italia, 21 dal Regno Unito.

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – Comunicati Stampa e Notizie

3.3.2. Irregolari: inasprimenti contenuti nel "pacchetto sicurezza"

Con la Legge n. 94 del 15 luglio 2009, meglio conosciuta come "pacchetto sicurezza"¹⁵⁵, è entrata in vigore una nuova normativa restrittiva sulla sicurezza pubblica e nei confronti degli immigrati sono state introdotte le seguenti innovazioni:

- 1) introduzione del reato di ingresso e/o soggiorno non autorizzato (chiamato dalla stampa "reato di clandestinità"), con l'obbligo di pagare un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, senza però che il relativo pagamento estingua il reato (punibile con il carcere). Inoltre, dal combinato disposto dalle nuove norme con gli artt. 361 e 362 del codice penale (che puniscono rispettivamente il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio che non ottemperano all'"obbligo di riferire un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni"), si evince che tutti i pubblici ufficiali con cui il cittadino straniero entri in contatto hanno l'obbligo di denunciarne la condizione irregolare: si tratta, ad esclusione degli operatori sanitari e degli insegnanti, di tutti i funzionari pubblici (comunali, provinciali, regionali, statali), i portalettere, i controllori del trasporto pubblico, ecc.;
- 2) obbligo di dimostrare la regolarità del soggiorno ai fini dell'accesso ai servizi (sanità e scuola restano escluse da quest'obbligo) e ai fini di perfezionare gli atti di stato civile, come registrazione della nascita, riconoscimento del figlio naturale, registrazione della morte (il matrimonio, inizialmente incluso, deve intendersi depennato a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale);
- 3) obbligo, ai fini del ricongiungimento familiare, di certificazione (da parte del Comune) dell'idoneità abitativa dell'alloggio, di cui sono però sprovvisti molti appartamenti del mercato privato;
- 4) introduzione del permesso a punti ("accordo di integrazione");
- 5) condizionamento del rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, dal quale deriva la possibilità di accesso a determinate prestazioni sociali, al superamento di una prova di conoscenza della lingua italiana;
- 6) introduzione di un contributo, da determinare tra gli 80 e i 200 euro, per ogni rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno (un costo più elevato rispetto alla richiesta della carta d'identità);
- 7) abolizione del regime di silenzio-assenso dopo 180 giorni ai fini del rilascio da parte delle Prefetture del nulla-osta, anche se permangono i ritardi della pubblica amministrazione;
- 8) legalizzazione delle ronde di cittadini privati per garantire la sicurezza, che tuttavia rimane un primario compito dello Stato.

Altri punti, qui di seguito sintetizzati, sono parimenti accomunati dal carattere restrittivo: il prolungamento del periodo massimo di trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione; l'ampliamento del tempo necessario prima di poter presentare domanda di cittadinanza a seguito di matrimonio (in generale da 6 mesi a 2 anni)

e della durata dell'arresto per lo straniero che non esibisce i documenti all'autorità di pubblica sicurezza (da sei mesi ad un anno); la riduzione, dal quarto al secondo, del grado di parentela necessario per impedire l'espulsione dello straniero irregolare; la reclusione da sei mesi a tre anni per l'affitto di un immobile ad uno straniero privo di permesso di soggiorno, fino ad arrivare alla confisca dell'immobile; l'obbligo per i gestori di servizi di *money transfer* di fotocopiare (e conservare per dieci anni) il permesso di soggiorno dei loro clienti e di segnalare alla polizia (entro dodici ore) i clienti sprovvisti del permesso; l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno per gli stranieri intenzionati a celebrare il loro matrimonio in Italia.

L'adozione del "pacchetto sicurezza" ha suscitato reazioni controverse non solo in ambito sociale ma anche in quello giurisprudenziale.

Nell'aprile 2011, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha cassato il cosiddetto "reato di clandestinità" perché tale disposizione, per il fatto di comportare la pena della reclusione per gli immigrati irregolari, è in contrasto con la "direttiva europea sui rimpatri" (direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008), recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Infatti, mentre la legge italiana prevede l'accompagnamento coattivo alla frontiera come modalità ordinaria di espulsione, la direttiva europea prevede un ritorno volontario entro un termine compreso tra 7 e 30 giorni. Sebbene la legislazione penale sia di competenza degli Stati membri, le norme interne devono comunque rispettare il diritto dell'UE e non possono comprometterne la realizzazione degli obiettivi.

In Italia, la Corte Costituzionale, con sentenza del 20 luglio 2011 n. 245 (depositata in Cancelleria il 25 luglio) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del Codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della Legge del 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole "nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano", disposizione che fa riferimento ai cittadini che si recano in Italia per sposarsi e sono sprovvisti del permesso di soggiorno¹⁵⁶.

Inoltre, il Decreto Legge n. 89 del 2011, che ha recepito nell'ordinamento italiano due direttive europee (n. 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e n. 2008/115/CE sul ritorno dei cittadini di Paesi terzi irregolari) ha disposto l'espulsione immediata degli immigrati irregolari considerati pericolosi per ragioni di ordine pubblico, per la sicurezza nazionale o per il rischio di fuga; nonché l'ulteriore prolungamento della permanenza nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) da 6 a 18 mesi e l'estensione da 5 a 7 giorni del termine entro il quale lo straniero deve lasciare il territorio nazionale su ordine del questore - nel caso non sia stato possibile il trattenimento presso i CIE. La nuova legge ha introdotto l'allontanamento coattivo anche per i cittadini comunitari nel caso in cui non rispettino gli obblighi previsti dalla direttiva stessa.

3.3.3. Lotta al lavoro sommerso, incubatore della irregolarità

Vi è un forte nesso tra immigrazione irregolare ed economia sommersa poiché spesso, per i migranti irregolari, lavorare nel sommerso costituisce l'unica possibilità di sostentamento. Questa condizione di estrema vulnerabilità può dar luogo a forme di sfruttamento da parte delle imprese che operano irregolarmente, riducendo il livello di protezione sociale dei lavoratori coinvolti e generando disuguaglianze da cui derivano, poi, forti implicazioni sulla vita dei singoli e della collettività. Il sommerso, inteso come evasione sia fiscale che contributiva, costituisce una componente strutturale del sistema economico nazionale; il lavoro sommerso in senso più ampio e quello dei lavoratori migranti rappresentano, infatti, due aspetti della stessa problematica per i quali il Governo italiano ritiene prioritario individuare misure di contrasto efficaci nell'ambito di un quadro di riferimento comunitario. Basti pensare alla creazione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione, che hanno dato un rinnovato impulso alla lotta al sommerso. Le politiche per l'emersione, pur non andando ad incidere direttamente sulle politiche migratorie, sono strettamente connesse allo sviluppo locale e pertanto, in maniera indiretta, si ripercuotono sul contesto socio-economico in cui vive il migrante creando meccanismi volti a favorire l'emersione, sia delle imprese che dei lavoratori.

3.3.3.a. Nuovi provvedimenti legislativi

La recente manovra finanziaria approvata in via definitiva dal Parlamento reintroduce nel codice penale il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (Art. 12 D.Lgs. 138/2011), già disciplinato dall'Art. 1 della Legge 1369/60 e successivamente abrogato dal D.Lgs. 276/03. In seguito alle crescenti denunce di sfruttamento e alle persistenti morti sul lavoro, il Governo ha deciso di intervenire sanzionando il cosiddetto "caporalato", con pene che variano da sanzioni pecuniarie (che arrivano ai 2.000 euro ma possono aumentare a seconda del numero di lavoratori reclutati, della loro età e della gravità del pericolo cui sono stati esposti) fino alla reclusione del reclutatore da 5 a 8 anni. Secondo tale previsione, che punisce la condotta di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" aggiungendola come articolo 630 bis nel Codice penale, l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento si considera realizzata ogni volta che la retribuzione non sia conforme ai contratti collettivi, si verifichi una violazione degli orari di lavoro e delle condizioni igienico sanitarie, oppure si riscontri la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro e alloggiative particolarmente degradanti¹⁵⁷.

Nel contesto delle politiche migratorie, la disposizione è complementare con quanto previsto dall'Art 18 del T.U. sull'immigrazione, che disciplina il soggiorno per motivi di protezione sociale quali, ad esempio, situazioni di violenza e di grave sfruttamento nei confronti di un cittadino straniero¹⁵⁸. Infatti, la necessità di tutelare le vittime

di sfruttamento passa anche attraverso l'agevolazione della concessione del permesso di soggiorno per i migranti che decidono di denunciare situazioni di sfruttamento e di sottrarsi alle stesse. Inoltre, per ciò che concerne il legame tra immigrazione irregolare e *trafficking*, nello stesso "pacchetto sicurezza" vengono circostanziate le fattispecie ed inasprite le pene per i trafficanti di esseri umani.

L'Italia è nelle more di implementare la direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Si tratta di un passo in avanti nel contrasto del lavoro nero, considerato - come già richiamato - uno dei principali fattori di attrazione dell'immigrazione irregolare. Pertanto, a breve, oltre alle regolari attività di ispezione e alle norme di contrasto già previste a livello nazionale, verranno introdotti nei confronti dei datori di lavoro obblighi e sanzioni analoghi a quelli di tutti gli Stati membri al fine di evitare le distorsioni nel mercato unico causate dall'impiego di manodopera irregolare.

3.3.3.b. Attività ispettive e tirocini formativi

Gli studiosi del fenomeno migratorio sono d'accordo nel ritenere che le politiche di contrasto alla frontiera sono inefficaci, se rimangono isolate, e vanno completate con una strategia di controlli da effettuare sul territorio nazionale, in particolare per quanto riguarda il rispetto della normativa sul lavoro. È noto che l'Italia è diventata da tempo un polo di grande attrazione dell'immigrazione irregolare a causa dell'ampio mercato del lavoro sommerso in cui, seppur sfruttati, riescono a trovare impiego molti immigrati. Superare questa piaga non è agevole per il Ministero del Lavoro, gli istituti previdenziali INPS e INAIL e la Guardia di Finanza, strutture competenti a effettuare le ispezioni all'interno delle realtà lavorative. L'azione da loro esercitata ha senz'altro un effetto dissuasivo ma, rispetto alla diffusione delle infrazioni, non è del tutto sufficiente e andrebbe potenziata per quanto riguarda il personale addetto e le risorse economiche (ad esempio, relativamente alle trasferite, agli straordinari e così via).

I risultati conseguiti con le ispezioni nel 2009 sono stati commentati alla Camera dei deputati dall'On. Maurizio Sacconi, allora Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale¹⁵⁹. Nel 2009 sono risultati raddoppiati gli illeciti contributivi e si è registrata un'impennata del 495% delle truffe agli Istituti di previdenza, mentre vi è stato un calo delle violazioni formali (-23%). Secondo quanto riferito dal Ministro, nel 2009 sono aumentate del 61% le maxisanzioni per lavoro nero rispetto al 2008 (40.108 di fronte a 24.781) e del 273% le violazioni registrate relative agli appalti (6.649 le ipotesi di reato a fronte delle passate 1.782). Sono quasi raddoppiati gli illeciti e le evasioni contributive (489 riscontri contro 248), mentre crescono del 495% le truffe scoperte nei confronti degli Istituti (2.493 a fronte di

419). Notevole è stata anche l'impennata del dato relativo alle ipotesi di reato in merito all'orario di lavoro – 27.761 a fronte di 10.911 (+154%) – e allo Statuto dei Lavoratori (1.042 rispetto a 288, per un +262%).

Un'esperienza pilota, destinata alla prevenzione del lavoro sommerso e portata avanti in alcune Regioni italiane, è costituita dal Progetto RELAR 2011. Questa iniziativa progettuale, implementata a livello locale, si propone di rafforzare il lavoro regolare e contrastare quello irregolare ed è finanziata nell'ambito del PON "Governance e Azioni di Sistema Obiettivo Convergenza", con 4,5 milioni di euro, per la creazione di un elenco pubblico di soggetti privati, promotori di tirocini formativi nelle Regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia per coloro che sono già regolarmente residenti in Italia. Sono coinvolti i settori dell'edilizia, dell'agricoltura e del turismo. I destinatari dei tirocini possono essere non solo cittadini di Paesi terzi (60%), ma anche cittadini italiani e comunitari (40%). A favore dei tirocinanti viene erogata una borsa di studio mensile di 550 - 1.100 euro al lordo delle eventuali ritenute di legge¹⁶⁰.

3.3.3.c. *L'azione di forze di polizia e magistratura*

L'attività di contrasto non va condotta solo nei Paesi di origine o alle frontiere ma anche sul territorio italiano dove l'economia sommersa, che riguarda circa un sesto della produzione della ricchezza nazionale, continua a proporsi come un grande incubatore della presenza irregolare. A combattere questa devastante piaga dell'Italia sono, oltre agli ispettori del lavoro e previdenziali (pochi rispetto all'immensità dei compiti loro affidati) anche le forze di polizia e la magistratura, come mostrano gli esempi di seguito riportati.

Operazione SEBEKE Italia-Francia, novembre 2009. Questa operazione, coordinata da Eurojust ed Europol e dal Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato per l'Italia, ha portato ad arrestare due cellule di un'organizzazione internazionale dedita all'immigrazione irregolare a Roma e a Crotone. Le indagini, iniziate dalla Polizia francese (O.C.R.I.E.S.T. Ufficio centrale per la repressione dell'immigrazione irregolare), hanno portato ad eseguire contestualmente in diversi Paesi europei le catture dei membri dell'organizzazione, la cui rete era sparsa in Francia, Regno Unito, Germania, Grecia, Belgio, Paesi Bassi e Scandinavia. Le cellule romane, in particolare, erano rappresentate da personaggi di spicco dell'organizzazione, con il ruolo di coordinatori e responsabili per il transito degli irregolari dall'Italia verso il Regno Unito e la Svezia¹⁶¹.

Operazione "Migrantes" a Rosarno. Rosarno è stato il centro di un diffuso sfruttamento dei lavoratori in agricoltura e anche di una loro clamorosa protesta. L'operazione della Polizia di Stato di Reggio Calabria, insieme ai carabinieri e ai finanzieri, ha eseguito, il 26 aprile 2010, 31 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di italiani e stranieri per sfruttamento del lavoro in nero, truffa ad enti pubblici ed associazione per delinquere legata all'immigrazione irregolare nelle campagne di Gioia Tauro e di Rosarno. Le indagini sono iniziate nel gennaio 2010 a seguito delle proteste dei lavo-

ratori non comunitari nella città di Rosarno. È stato così possibile ricostruire, nei confronti di ogni singola ditta o impresa agricola, la massa di beni mobili ed immobili frutto dell'illecito arricchimento. Nel corso dell'operazione "Migrantes" sono state inoltre sequestrate 20 aziende e 200 terreni, per un valore di 10 milioni di euro¹⁶².

Nell'area di Rosarno è avvenuto un forte recupero dei principi di legalità a seguito dall'intensificazione dei controlli, operati anche in forma congiunta dalle Forze di polizia, dalla Direzione Provinciale del Lavoro e dall'INPS, nel contesto dell'apposito piano straordinario voluto dal Governo per contrastare il lavoro nero in agricoltura. Purtroppo, questa volontà di miglioramento si scontra con le grosse difficoltà di collocazione sul mercato delle produzioni locali, che rischiano di danneggiare irrimediabilmente i precari assetti delle aziende agrumicole, anche alla luce della mancata conferma della defiscalizzazione degli oneri sociali¹⁶³.

Operazione Leone a Reggio Calabria. Sarebbero state alcune cosche della "ndrangheta" a gestire il traffico di immigrati irregolari, sgominato dalla Direzione distrettuale antimafia (Dda) e dalla squadra mobile di Reggio Calabria con l'operazione "Leone". Gli immigrati pakistani e indiani, secondo quanto è emerso dalle indagini, giungevano in Italia grazie all'intervento delle cosche, che poi ne favorivano il trasferimento in varie regioni per il ricongiungimento con i loro familiari già presenti nel Paese o per sfruttare occasioni di lavoro. Il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare contestato alle persone coinvolte nell'operazione, è aggravato dalle modalità mafiose¹⁶⁴.

Un'operazione della polizia di Firenze (8 gennaio 2010) ha consentito di sgominare, con diversi arresti e altre misure cautelari, un'organizzazione specializzata nel far entrare in Europa immigrati cinesi irregolari per destinarli al lavoro nero, facendo pagare 17.000 euro per ciascun candidato all'espatrio dalle rispettive famiglie in tre *tranche*. Dall'Italia i migranti potevano essere smistati anche in Francia, Regno Unito, Irlanda e Canada. Secondo quanto emerso dall'inchiesta, avviata nel 2007 e a cui hanno collaborato le Questure di Milano, Reggio Emilia, Bologna, Prato e Bari, la banda dedita allo *smuggling* si avvaleva di una base logistica in Cina e di referenti in Italia, denominati nel gergo cinese "teste di serpente". Alle indagini hanno contribuito anche le polizie di frontiera di Firenze, Napoli, Venezia, Bergamo, Milano e Roma, con distinte operazioni effettuate presso gli aeroporti utilizzati per le partenze dall'Italia verso i Paesi terzi. Naturalmente questi migranti erano muniti di documenti falsi¹⁶⁵.

Ad *Ancona*, nel 2010, la Guardia di Finanza ha scoperto un sistema che ha favorito l'ingresso in Italia di bengalesi attraverso la previsione di tirocini formativi che in realtà, poi, non sono stati tenuti. L'operazione ha eseguito 13 ordinanze di custodia cautelare, di cui 10 in carcere. In tutto le persone coinvolte tra italiani e bengalesi sono state 48, con l'accusa di favoreggiamento all'immigrazione non autorizzata e alla permanenza sul territorio nazionale di stranieri in stato di irregolarità, a 9 dei quali è stato contestato anche il reato associativo. Per entrare in Italia, con l'escamotage dei corsi fantasma, gli immigrati pagavano dai 7 ai 14 mila euro ciascuno¹⁶⁶.

A *Verona*, sempre nel 2010, la Guardia di Finanza ha arrestato sette persone facenti parte di un'organizzazione internazionale che procurava documenti falsi a cittadini non comunitari al fine di concedere loro permessi di soggiorno stagionali in agricoltura. Degli arrestati, 5 sono italiani, di cui 3 sindacalisti veronesi della Ugl Agricoltura. Secondo gli inquirenti, tra il 2008 e il 2010, nel veronese e nelle province di Bergamo e Brescia, queste persone avrebbero aiutato oltre 500 indiani, pakistani e marocchini a ricevere i permessi dallo Sportello Unico per l'immigrazione, nonostante non ne avessero i requisiti. Le indagini sono partite nel 2009 dopo la denuncia di alcuni cittadini marocchini, vittime di un raggiro perpetrato da propri connazionali. Questi erano stati contattati in Marocco e, con la promessa di ottenere un regolare permesso di soggiorno in Italia, una sistemazione e un regolare posto di lavoro, avevano pagato o stavano pagando ai connazionali tra 7 e 9 mila euro. Entrati nel Paese regolarmente muniti del visto dell'autorità consolare italiana venivano, poi, abbandonati al loro destino. Dall'attività investigativa è emerso che gli immigrati non solo non lavoravano nelle aziende che avevano chiesto il loro ingresso ma, dopo essere stati alloggiati per pochi giorni in due diverse abitazioni in affitto a Cerea e Casaleone, venivano costretti ad andarsene. Le aziende agricole, presso le quali era stato dichiarato che avrebbero lavorato, erano di fatto inesistenti oppure all'oscuro della vicenda. Le Fiamme gialle calcolano in 4 milioni e mezzo di euro il fatturato per l'organizzazione¹⁶⁷.

In *Sicilia*, nel mese di febbraio 2011, in varie località dell'isola (in particolare nelle province di Enna, Catania e Ragusa), i poliziotti della DIGOS (Divisione Investigazioni Generali e Operazioni Speciali) hanno condotto una vasta operazione con numerose perquisizioni ed arresti di cittadini italiani per favoreggiamento dell'immigrazione irregolare tramite il sistema dei nulla osta al lavoro. L'operazione "Ingresso facile 2" rappresenta il proseguo dell'operazione denominata "Ingresso Facile" dell'ottobre 2009, quando erano state tratte in arresto 4 persone per favoreggiamento dell'immigrazione irregolare tramite il sistema dei nulla osta al lavoro. L'operazione ha visto impegnate decine di uomini, ha consentito di rintracciare ed espellere diversi non comunitari presenti senza autorizzazione. Il monitoraggio dei nulla osta al lavoro a tempo indeterminato o stagionale, in particolare per le pratiche dell'anno 2010, ha consentito di scoprire pseudo datori di lavoro, alcuni dei quali sono stati effettivamente compiacenti e altri utilizzati a loro insaputa. L'organizzazione criminale scompagnata, con base a Barrafranca in provincia di Enna, era in grado di agevolare l'ingresso e la permanenza di numerosi non comunitari, tutti in condizione di irregolarità, tendandone la successiva regolarizzazione, per l'appunto tramite la richiesta dei nulla osta al lavoro stagionale. Molti stranieri uomini sono stati fittiziamente introdotti come collaboratori familiari. Per ogni straniero era stato fissato un tariffario, che consisteva o in una somma in denaro o nell'eseguire lavori senza retribuzione per coprire il servizio ricevuto. Molti cittadini stranieri, poi rintracciati, sono stati espulsi¹⁶⁸.

Operazione delle Digos di Latina, Brescia e Livorno (agosto 2010). Questa operazio-

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

ne, condotta in collaborazione con l'Interpol, ha consentito di arrestare un cittadino pakistano, le cui attività criminose andavano dal vecchio Continente attraverso un tortuoso percorso che attraversava zone remote dell'Iran, poi la Turchia, fino ad arrivare in Grecia, ultima tappa prima del trasferimento verso i Paesi dell'Europa occidentale. Dopo quattro mesi di pedinamenti, osservazioni e una serie di riscontri, gli investigatori hanno proceduto all'arresto¹⁶⁹.

3.3. Valutazione sinottica delle misure di controllo relative al soggiorno in Italia

Nome misura	Destinatari: Tipologia ~ Numero	Impatto geografico ~ temporale	Efficacia* ~ Innovatività**	Lezioni imparate (a) ~ Raccomandazioni per i policy-maker (b)
Accordi di riammissione	Migranti irregolari e Paesi di origine ~ Migliaia	Paesi terzi ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Efficacia di una cooperazione con i Paesi terzi che vada oltre il ritorno, prevedendo misure di supporto, assistenza e promozione della migrazione regolare. (b) Confermare, previo regolare funzionamento degli accordi di riammissione, quote di ingresso privilegiate nella programmazione dei flussi.
Pacchetto sicurezza (cosiddetto "reato di clandestinità" e altri punti)	Immigrati irregolari in Italia ~ Centinaia di migliaia	Italia ~ Immediato	Media ~ Tradizionale	(a) Necessità di una normativa che incentivi i flussi e le permanenze regolari. (b) Necessità di comporre la rigidità delle norme con la dignità delle persone, privilegiando una certa gradualità.
Divieto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (Art. 12, D.L. 138/2011)	Datori di lavoro ~ Migliaia	Italia ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Grande consenso di tutto il mondo sociale. (b) Necessità di insistere sulle ispezioni per assicurare l'applicazione delle nuove normative.
Permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (Art. 18, Testo Unico 286/1998)	Migranti vittima di sfruttamento ~ Migliaia	Italia ~ Immediato	Alta ~ Innovativo	(a) necessità di trovare nuove risposte di fronte all'ampia dimensione dello sfruttamento dei migranti. (b) Ampliare la fascia dei potenziali beneficiari in modo da contrastare efficacemente il lavoro nero.
Attività ispettive rispetto al lavoro nero	Datori di lavoro ~ Migliaia	Italia ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Necessità di un maggior numero di ispettori per effettuare verifiche più estese. (b) Maggiore coordinamento tra i vari enti competenti.
Progetto RELAR	Lavoratori ~ Decine	Italia (regioni sud) ~ Medio	Media ~ Tradizionale	(a) Buona efficacia preventiva. (b) Assicurare il collegamento tra l'Italia e il Paese di origine.
Azioni delle forze di polizia e della magistratura	Datori di lavoro ~ Migliaia	Italia ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) La giustizia che interviene con sentenza sul fenomeno dello sfruttamento esercita una grande efficacia. (b) Far sì che tra evento penale e la sua condanna non passi un tempo eccessivo.

*Efficacia: raggiungimento effettivo dell'obiettivo di progetto (alta, media, bassa);

**Innovatività: valore aggiunto rispetto alle prassi consolidate e alle previsioni giuridiche (tradizionale, sperimentale);

FONTE: EMN Italy, Risposte pratiche all'immigrazione irregolare, Idos, Roma, 2011

3.4. Vie di uscita dall'irregolarità

Introduzione

Nel contesto europeo i due strumenti più utilizzati per contrastare il fenomeno della presenza irregolare degli immigrati sono i programmi di ritorno volontario, che aiutano le persone a rimpatriare, e le regolarizzazioni, che portano le persone ad emergere dal sommerso, consentendo loro di prolungare la presenza in conformità con la legge.

3.4.1. Regolarizzazioni

Negli ultimi trent'anni (dal 1982 fino al 2011), in Italia vi è stato un ampio ricorso ai provvedimenti di regolarizzazione, ciascuno dei quali ha avuto ben precise caratteristiche. Nell'insieme sono stati fatti emergere 1 milione e 660 mila immigrati, più di quanto sia avvenuto in qualsiasi altro Stato membro. Il primo provvedimento agli inizi degli anni '80 è stato a carattere amministrativo, disposto cioè con una circolare ministeriale, e ha riguardato poche migliaia di stranieri, mentre nel 1986 sono state superate le 100 mila unità e i picchi più alti sono stati raggiunti nelle ultime due regolarizzazioni (più di 700 mila domande nel 2002 e quasi 300 mila nel 2009).

ITALIA. Regolarizzazioni dei cittadini non comunitari in posizione irregolare (1980-2009)

Disposizione normativa	Anno del provvedimento	Domande di regolarizzazione	Domande accolte
Circ. Ministero Lavoro 17.12.1979, 8.3.1980, 2.3.1982, 9.9.1982	1980-1982	5.000	5.000
Legge 943/1986 e successive proroghe; da ultima Legge 81/1988	1986-1988	113.349	105.000
Decreto Legge 416/1989 convertito con Legge 39/1990	1990	234.841	222.000
Decreto Legge 19/1995 convertito con Legge 617/1996	1995	258.761	246.000
Decreto Pres. Consiglio Ministri 16.10.1998 e Decreto Legge 113/1999	1998	250.747	214.000
Legge 9.10.2002 n. 222/2002; Legge 30.07.2002 n. 189/2002	2002	704.350	647.000
Decreto Legge 78/2009 convertito con Legge n. 102/2009	2009	295.126	230.000*

* dato provvisorio (giugno 2011).

FONTE: EMN Italy. Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Nel corso del tempo, dopo una prima prevalenza degli africani, ad essere interessati maggiormente sono stati i lavoratori dell'Est Europa, pur continuando gli africani e anche gli asiatici a essere rappresentati in misura consistente: nell'ultima regolarizzazione, quella del 2009, il numero dei cittadini ucraini coinvolti è stato superiore a quello dei marocchini e quello dei moldavi superiore a quello dei cinesi. Ripercorriamo l'evoluzione di questi provvedimenti, tracciandone le caratteristiche¹⁷⁰.

1982. La prima regolarizzazione risale agli inizi degli anni '80 e viene disposta a livello amministrativo con circolari del Ministero del lavoro del 2 marzo e del 9 settembre 1982. In attesa dell'approvazione della prima legge sugli stranieri (che sembra imminente e che invece arriverà solo alla fine del 1996) il Ministro del lavoro blocca le nuove assunzioni di stranieri (ad eccezione di qualche categoria di cittadini di alcuni Paesi) e impartisce disposizioni per regolarizzare le situazioni di fatto di persone che si sono inserite senza permesso o il cui permesso risulta scaduto, a queste condizioni: ingresso in Italia entro il 1981, disponibilità di un datore di lavoro ad assumerli, dimostrazione di aver svolto un'attività lavorativa continua dal momento dell'ingresso, attestazione di non aver trascorso fuori dall'Italia periodi superiori a due mesi e deposito da parte del datore di lavoro del biglietto aereo per il ritorno del lavoratore nel Paese di origine. Queste disposizioni rimangono in vigore fino all'entrata in vigore della Legge 943/1986 e, tuttavia, conseguono effetti limitati (5mila di posizioni) per lo strumento improprio utilizzato (una circolare al posto della legge, che non prevede il ricorso in caso di diniego), per la scarsa pubblicizzazione, per il mancato coinvolgimento delle strutture di tutela, per i comportamenti difformi delle amministrazioni e anche perché non regolarizza la posizione contributiva dei datori di lavoro, escludendo le sanzioni.

1986. La Legge del 30 dicembre 1986, n. 943, la prima sugli stranieri approvata in Italia, dà applicazione alla convenzione OIL 143/197 sui lavoratori migranti. È diffusa la percezione di una vasta area di irregolarità, tant'è che l'approvazione della legge, di cui si inizia a parlare nel 1981 (anno di ratifica della convenzione), comporta un iter molto lungo, mentre continuano gli ingressi irregolari e i conseguenti inserimenti nel mercato del lavoro; per questo motivo il legislatore prevede di buon grado la regolarizzazione delle posizioni lavorative pregresse sia dei datori di lavoro che dei lavoratori, con possibilità - a seconda dei casi - di ottenere l'autorizzazione al lavoro o l'iscrizione nelle liste di collocamento. La scadenza per la presentazione delle domande, fissata inizialmente al 27 aprile 1987, conosce tre successive proroghe per effetto dei Decreti Legge del 1987 (n. 154 del 27 aprile, n. 242 del 27 giugno e n. 353 del 28 agosto). Quindi il termine, scaduto al 31 dicembre 1987, viene riaperto e prorogato al 30 settembre 1988 per effetto della Legge del 28 marzo 1988, n. 81.

1990. La cosiddetta "Legge Martelli" (39/1990), che innova in misura consistente la normativa sull'immigrazione, prevede anche una sanatoria generalizzata per quanti possono attestare il loro ingresso in Italia entro il 31 dicembre 1989 a prescindere da ogni altra condizione. Sussiste l'interesse a ridurre l'area della irregolarità e a introdurre disposizioni che evitino per il futuro il formarsi di tali sacche. Solo il 4% può dimostrare di avere un rapporto di lavoro in atto: chi non ha ancora un posto di lavoro può però trovarlo non solo nel settore del lavoro dipendente ma anche in quello autonomo e nelle cooperative (e questa costituisce una rilevante innovazione) ed ha due anni di

tempo a disposizione; dopo tale termine, il permesso non viene più rinnovato a chi non ha il lavoro. Si è ipotizzato che un certo numero di coniugi si sia regolarizzato per lavoro, non essendo prevista la regolarizzazione per motivi familiari. L'Africa è il continente che più si avvantaggia del provvedimento, giungendo a superare la metà dei regolarizzati, mentre la presenza degli immigrati dell'Europa dell'Est inizia a farsi sentire.

1995. Il provvedimento di regolarizzazione viene varato con il Decreto Legge del 18 novembre 1995 n. 489 e, pure riproposto a più riprese, non viene convertito in legge dal Parlamento; tuttavia la Legge del 9 dicembre 1996 n. 617 conferisce efficacia definitiva alle istanze di regolarizzazione accolte dal Ministero dell'Interno. Il provvedimento contempla tre ipotesi di regolarizzazione: per lavoro subordinato, per iscrizione alle liste di collocamento, per ricongiungimento familiare. Vengono, alla fine, accolte 246.000 domande. La tipologia delle domande accolte consiste nel riconoscimento di un rapporto in vigore con un numero ridotto di casi di disoccupato o di familiari di lavoratori: lavoro subordinato 82,4%, iscrizione alle liste di collocamento 12,9% e ricongiungimento familiare 4,7%. Iniziano ad essere coinvolti in maniera più consistente gli immigrati dall'Est Europeo e gli asiatici.

1998. Il Decreto legislativo del 13 aprile 1999 n. 113 introduce la possibilità di regolarizzare tutti gli stranieri prenotatisi per la regolarizzazione entro il 15 dicembre 1998. Le istanze presentate sono state 250.747 (250.966 secondo una successiva revisione), delle quali 214.000 hanno avuto un esito positivo. Delle domande di regolarizzazione il 14,5% viene presentato per l'esercizio di un lavoro autonomo che conferisce una notevole consistenza alla cosiddetta "imprenditoria etnica" (con valori più alti in Toscana, Lazio e Sardegna). Il 3% delle domande è presentato per ricongiungimento di parenti (coniugi nel 55,1% dei casi e figli nel 36,1% dei casi). Per la maggior parte si tratta di persone effettivamente avviate al lavoro, perché appare solida l'offerta delle occupazioni, mentre per quelli che hanno stentato a trovare lavoro sembra aver influito anche la lunghezza che ha caratterizzato la trattazione delle pratiche.

2002. La regolarizzazione per colf e badanti è stata disposta dalla Legge del 30 luglio 2002 n.189, "Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di lavoro" (nota come "Legge Bossi Fini", entrata in vigore il 10 settembre 2002), quella sui lavoratori dipendenti dal Decreto Legge del 9 settembre 2002 n.195, convertito con modificazioni nella Legge del 9 ottobre 2002 n. 222, recante "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari". Il Ministro del Lavoro, con Decreto del 28 ottobre 2002, ha subordinato la ricevibilità della dichiarazione di emersione al pagamento previo all'INPS, mediante bollettini di conto corrente postale di 700 euro, di cui 669 euro calcolati con l'aliquota del 32,7% sul minimale contributivo per le competenti gestioni previdenziali pensionistiche per i tre mesi antecedenti

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

la sanatoria (con riferimento, quindi, al 10 settembre 2002) e 31 euro per assicurare la copertura delle spese necessarie per far fronte all'organizzazione e allo svolgimento delle operazioni di regolarizzazione. Ai datori di lavoro è stata riconosciuta anche la possibilità di versare i contributi per i periodi pregressi, in un'unica soluzione o in rate mensili di eguale importo, maggiorate fino a 24 mesi degli interessi legali e fino a 36 mesi degli interessi di dilazione a decorrere dal venticinquesimo mese. Le oltre 700.000 domande di regolarizzazione inoltrate rappresentano un numero di gran lunga superiore a quello delle sanatorie del passato. Per quanto riguarda l'anzianità di soggiorno dei "regolarizzandi", una indagine della Fondazione Andolfi CNEL (2003) su 400 lavoratrici domestiche ha rilevato percentuali differenziate di irregolarità in dipendenza della minore o maggiore permanenza in Italia: in Italia da due anni, irregolarità del 68,3%; in Italia tra i 3 e i 5 anni, irregolarità del 38,8%; in Italia tra i 6 e i 10 anni, irregolarità del 12,6%. Questi dati inducono a ritenere che di questo provvedimento abbiano beneficiato per lo più lavoratori stranieri da poco venuti in Italia.

ITALIA. Domande di regolarizzazione (1980-2009)

Regolarizzazione	1980-1982	1986	1990	1995	1998	2002	2009	
Normativa di riferimento	Circ. Ministero Lavoro 17.12.1979, 8.3.1980, 2.3.1982, 9.9.1982	Legge 943/1986 e successive proroghe; da ultima Legge 81/1988	Decr. Legge 416/1989 convertito con Legge 39/1990	Decreto Legge 19/1995 convertito con Legge 617/1996	Decreto Legge 416/1989 convertito con Legge 617/1996	Decreto Pres. Consiglio Ministri 16.10.1998 e Decreto leg.vo 113/1999	Legge 9.10.2002 n. 222/2002; Legge 30.07.2002 n. 189/2002	Legge 03.08.2009 n. 102/2009
Soggiornanti	331.665	450.227	490.338	729.159	1.090.820	1.512.324	3.587.653	
di cui comunitari	113.069	156.878	128.923	122.185	142.128	154.076	-	
Domande presentate	5.000	113.349	234.841	258.761	250.747	704.350	295.126	
Istanze per area regionale								
Nord Ovest	ND	27,0%	24,4%	30,7%	36,2%	33,3%	37,4%	
Nord Est	ND	12,8%	13,6%	13,6%	14,4%	18,8%	18,1%	
Centro	ND	31,9%	32,3%	29,6%	29,8%	29,0%	21,7%	
Sud	ND	16,1%	13,0%	18,5%	14,6%	15,9%	18,0%	
Isole	ND	12,2%	16,7%	7,6%	5,0%	3,0%	4,8%	
Istanze per area geografica di provenienza del richiedente								
Africa	ND	49,1%	49,4%	40,2%	34,1%	17,2%	29,7%	
di cui Nord Africa	ND	32,6%	32,6%	25,1%	18,1%	12,3%	20,6%	
Asia	ND	24,8%	32,3%	25,5%	24,1%	13,6%	32,1%	
Europa dell'Est	ND	7,5%	7,5%	24,7%	37,1%	58,9%	28,0%	
America Latina	ND	4,5%	4,5%	9,4%	4,4%	10,3%	10,0%	
Prime 5 nazionalità dei richiedenti								
	ND	Marocco	Marocco	Marocco	Albania	Romania	Ucraina	
	ND	18,3%	22,9%	13,7%	18,0%	20,4%	12,6%	
	ND	Sri Lanka	Tunisia	Albania	Romania	Ucraina	Marocco	
	ND	9,9%	11,7%	12,7%	11,1%	15,2%	12,2%	
	ND	Filippine	Senegal	Filippine	Marocco	Albania	Moldavia	
	ND	9,0%	7,8%	7,8%	11,0%	7,9%	8,7%	
	ND	Tunisia	Jugoslavia	Cina	Cina	Marocco	Cina	
	ND	8,4%	5,2%	6,2%	7,7%	7,8%	7,4%	
	ND	Senegal	Filippine	Romania	Senegal	Ecuador	Bangladesh	
	ND	7,1%	4,0%	4,6%	4,9%	5,2%	6,3%	
Esito positivo	5.000	105.000	222.000	246.000	217.000	647.000	230.000*	
% esito positivo	100,0%	92,9%	94,9%	95,0%	86,8%	92,3%	77,8%	

*Dato provvisorio

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

2009. L'ultima regolarizzazione è stata definita "sanatoria colf e badanti", essendo stata limitata alla categoria dei lavoratori e delle lavoratrici impegnati nel settore domestico. Il provvedimento è stato disposto dalla Legge n.102. del 3 agosto 2009 e ha fatto registrare 295.126 domande di assunzione presentate dai datori di lavoro. La maggior parte delle domande (222.182, 75,3%) è stata accolta, mentre 34.559 domande sono state rigettate (11,7%) e 2.713 sono state le rinunce alla data del 14 marzo 2011¹⁷¹.

Ultimamente, a seguito delle innovazioni legislative del 2009, la legislazione italiana ha assunto un carattere di maggiore rigidità, definendo come reato la presenza irregolare e considerandola come aggravante nel settore penale, per questo da più parti era stata auspicata una regolarizzazione estesa anche alle altre categorie di lavoratori.

Queste sacche di lavoratori, da far emergere a cadenze ravvicinate che si ripetono nel tempo, attestano il fabbisogno dell'Italia di forza lavoro aggiuntiva che, secondo una prudente valutazione del Ministero del Lavoro, si aggirerà attorno a 100 mila unità¹⁷². Si tratta allora di perfezionare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che attualmente deve avvenire a distanza e senza alcuna possibilità di ricerca sul campo, con una maggiore flessibilità per quanto riguarda i lavoratori qualificati (al di fuori delle quote e con maggiori agevolazioni quanto all'ingresso). Poiché le previsioni demografiche attestano che sia l'Italia che l'UE continueranno ad avere bisogno di flussi in entrata, bisognerebbe vincere la ritrosia a entrare nell'argomento, cercando di trovare norme comuni, in parte diverse da quelle attuali, che consentirebbero di intervenire con maggiore efficacia.

3.4.2. Ritorno volontario assistito

La questione del ritorno volontario assistito è stata prevista esplicitamente per la prima volta dal Decreto Legislativo 286/98 per le vittime di tratta, anche se è stata la Legge 189/2002 ("Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo") a prevedere misure di ritorno volontario assistito più articolate a beneficio delle seguenti categorie di persone: richiedenti asilo; rifugiati e coloro che hanno usufruito del permesso di soggiorno umanitario; persone ex Convenzione di Dublino (art. 32). A seguito dell'approvazione del "Pacchetto Sicurezza" dell'agosto 2009, sono rimasti esclusi da questa misura gli immigrati irregolarmente soggiornanti fino all'entrata in vigore della Direttiva sui rimpatri.

Nel caso degli appositi programmi di ritorno volontario assistito per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale o lavorativo, la cui percentuale nel quadro generale odierno dei ritorni in Italia è piuttosto rilevante, vengono ripresi i principi espressi nel Protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale, firmato dall'Italia nel 2000, che insiste sulla necessità di garantire durante il percorso di ritorno le condizioni di protezione e sicurezza.

Ciò nonostante, è importante ribadire che le norme attualmente in vigore in Italia relative al ritorno volontario assistito assicurano percorsi specifici solo ad alcune categorie di persone coinvolte nelle procedure di ritorno: i richiedenti asilo, i rifugiati, i titolari del permesso di soggiorno umanitario e le vittime della tratta, mentre per gli altri immigrati, come prima richiamato, si sono determinate delle aperture solo a seguito dell'emanazione dell'apposita direttiva da parte dell'Unione Europea¹⁷³.

Il concetto del ritorno volontario assistito si basa sul principio della volontà personale dello straniero, che consapevolmente sceglie di ritornare nel proprio Paese d'origine dopo aver vissuto un'esperienza migratoria. Il ritorno volontario non si limita esclusivamente al concetto del viaggio di ritorno nel proprio Paese d'origine, ma include tre fasi principali: le attività preparatorie della partenza (informazioni, preparativi, colloqui con il rimpatriato, iter organizzativo e logistico, consulenze), il viaggio e l'accoglienza all'arrivo nel Paese ed infine vari programmi di reinserimento nella destinazione finale¹⁷⁴. È rilevante sottolineare anche il fatto che dopo il ritorno volontario, generalmente, non vi è alcun divieto di ritorno sul territorio italiano.

I costi del ritorno volontario assistito possono variare tra i 2.000 e i 5.000 euro a beneficiario, a seconda del progetto, del Paese di ritorno e delle caratteristiche del beneficiario¹⁷⁵. Nel caso delle vittime della tratta, infatti, i costi possono essere maggiori, essendo il percorso di reinserimento più complesso (processo di reintegrazione socio-lavorativa, assistenza medica, legale e psicologica e assistenza in patria per almeno sei mesi). L'erogazione degli appositi aiuti economici viene in genere determinata sulla base della composizione delle famiglie e del numero di minori a carico, dell'area di origine, del livello di indigenza economica e della sostenibilità dell'intervento nel breve e medio periodo. Il tetto massimo in genere non supera i 1.500 euro e in tal caso riguarda famiglie numerose, mentre il tetto minimo parte da 700 euro.

L'assistenza economica garantita al beneficiario di un programma di ritorno volontario assistito prevede il pagamento del biglietto (aereo/nave), l'assistenza logistica dei funzionari OIM alla partenza dall'Italia e all'arrivo presso il proprio Paese di origine, l'erogazione di una indennità di viaggio e di prima sistemazione, eventualmente la copertura delle spese relative al trasporto del bagaglio, l'erogazione di una indennità di reintegrazione.

Ulteriori servizi possono esser previsti per l'accompagnamento di soggetti particolarmente vulnerabili, come per esempio le persone affette da gravi patologie che necessitano di una scorta medica.

Secondo la situazione giuridica che è venuta a determinarsi dopo l'emanazione della "direttiva rimpatri", può fungere da incentivo all'adesione di un ritorno volontario assistito la possibilità di evitare l'iter di espulsione (che limita poi le possibilità di reingresso), così come anche la possibilità di concludere il processo di ritorno in un arco di tempo breve, grazie anche alle capacità organizzative dell'OIM, che in Italia cura per conto del Governo i ritorni assistiti.

Nelle aspettative del mondo sociale italiano il Fondo Rimpatri della UE doveva includere, come peraltro previsto dalle stesse disposizioni comunitarie, anche gli immigrati in posizione irregolare. Dopo la connotazione della presenza irregolare come reato (Legge n. 94/2009), il Ministero dell'Interno ritenne che non si potesse più procedere a tale inclusione e ciò ha fatto mancare la collaborazione al programma delle organizzazioni sociali.

Nell'agosto 2011 il Decreto Legge n. 89 ha esteso il ritorno volontario assistito anche degli stranieri irregolari nei casi in cui l'interessato riesca ad ottenere dal Prefetto un termine da 7 a 30 giorni per il rientro in patria. Sono esclusi però: coloro che sono pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato; sono a rischio di fuga; sono espulsi con provvedimento dell'autorità giudiziaria; violano le misure di garanzia imposte dal Questore; violano il termine per la partenza volontaria.

Programmi di sostegno al ritorno volontario e al reinserimento del Paese di origine vengono realizzati in Italia con finanziamenti del governo italiano dal 1991. A partire dal 2008, tali interventi sono finanziati dal Fondo europeo per i Rimpatri (FR), co-finanziato dall'Unione Europea e gestito in Italia dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno. Il FR 2008-2013 ha una dotazione finanziaria complessiva di circa 70 milioni di euro, integrata da un co-finanziamento del Governo Italiano e ripartita su base annuale. Il Fondo è destinato sia alle operazioni di ritorno forzato (attuato esclusivamente dal Ministero dell'Interno - Pubblica Sicurezza), che agli interventi di assistenza al ritorno volontario. In questo caso, i fondi vengono assegnati dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ad enti locali e realtà del privato sociale, attraverso appositi bandi annuali.

I progetti di ritorno volontario assistito avviati lo scorso luglio 2011, con finanziamenti relativi al programma 2010, sono i seguenti:

- Progetto Partir III¹⁷⁶ (realizzato dalla sede di Roma dell'OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni);
- Progetto Odisseo II¹⁷⁷ (realizzato da Ass. Virtus Italia Onlus e Consorzio di Solidarietà Sociale di Roma).

Si segnalano, inoltre, le seguenti attività di supporto alla sperimentazione di percorsi per il rientro volontario di determinate categorie di immigrati:

- Progetto Remploy¹⁷⁸ (realizzato dalla sede di Roma dell'OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni);
- Progetto Remida¹⁷⁹ (realizzato da: CEFA - Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura di Bologna).

Tra i programmi di ritorno volontario assistito rivolti a specifici gruppi di cittadini di Paesi terzi, ricordiamo:

- Progetto RI.V.A.N. II - Ritorno Volontario Assistito per il Nord Africa¹⁸⁰ (realizzato dalla sede di Roma dell'OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni).

Nel luglio 2011 è partita anche la terza fase del Progetto NIRVA¹⁸¹ per il consolida-

Misure pratiche per ridurre l'immigrazione irregolare

mento di un network inter-istituzionale di riferimento per l'informazione sul ritorno volontario assistito, sia dei migranti interessati, che degli attori territoriali, nonché la cooperazione con i paesi di origine, con una rete di organizzazioni sociali e internazionali (capofila: AICCRE Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa). Tale attività è stata completata con la recente implementazione del progetto RE - FORM II¹⁸², realizzato dalla sede OIM di Roma e finalizzato allo scambio di esperienze e formazione in materia di ritorno rivolta agli operatori negli sportelli immigrati, rete SPRAR, enti gestori centri di accoglienza, enti/ONG responsabili della accoglienza, assistenza e integrazione di cittadini di Paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, Associazioni di immigrati, ecc.

Inoltre, il Centro Studi IDOS, che fa parte del Punto di Contatto Nazionale per l'Italia della rete EMN, ha partecipato direttamente alle due campagne di informazione coordinate dall'Oim di Roma sui Ritorni volontari assistiti (RVA) denominate "Racine" I e II. A tale scopo sono state studiate le prime sei tra le maggiori collettività di immigrati e successivamente altre sei collettività sono state oggetto di approfondimento per quanto riguarda la situazione socio-occupazionale, l'insediamento territoriale, l'associazionismo e i luoghi di incontro. Sono stati poi intervistati sia i rappresentanti privilegiati di queste collettività sia un certo numero di immigrati, scelti a campione. Infine sul sito dell'OIM, a beneficio di queste e di altre collettività, sono state reclamizzate le misure per facilitare i ritorni volontari assistiti, ponendo in rilievo gli incentivi per attuare anche ritorni produttivi. Nel 2011 è stato finanziato il Progetto Volver¹⁸³, realizzato dall'Associazione Tampep Onlus di Torino e finalizzato ad attività di studio e analisi nei principali Paesi di origine per conoscere il contesto socio-economico e culturale di riferimento, identificare le opportunità e modalità di integrazione.

3.4. Valutazione sinottica delle misure di controllo relative alle uscite dall'irregolarità

Nome misura	Destinatari: Tipologia ~ Numero	Impatto: geografico ~ temporale	Efficacia* ~ Innovatività**	Lezioni imparate (a) ~ Raccomandazione per i policy-maker (b)
Regolarizzazioni	Migranti irregolari e datori di lavoro ~ Centinaia di migliaia	Paesi terzi ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Venuta meno del carattere eccezionale di questa misura. (b) Poiché aiuta a rimediare alle carenze delle quote annuali, alcuni studiosi propongono una regolarizzazione a regime su base personale.
Ritorno volontario assistito	Migranti in situazione di difficoltà ~ Centinaia	Paesi terzi ~ Immediato	Alta ~ Tradizionale	(a) Ridotta efficacia nel recente passato per la mancata inclusione degli immigrati regolari. (b) Prospettive da potenziare sulla base delle risorse disponibili.

*Efficacia: raggiungimento effettivo dell'obiettivo di progetto (alta, media, bassa);

**Innovatività: valore aggiunto rispetto alle prassi consolidate e alle previsioni giuridiche (tradizionale, sperimentale);

FONTE: EMN Italy, Risposte pratiche all'immigrazione irregolare, Idos, Roma, 2011

3.5. Alcuni costi

La gestione dell'immigrazione irregolare è estremamente costosa. Nel bilancio dello Stato per il periodo 2009-2012, le spese complessive per "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" nel 2010 sono arrivate a incidere per 1.580 milioni di euro così ripartiti: 70% per i rapporti con le confessioni religiose; 3% per la gestione dei flussi; 24% per la garanzia dei diritti e per gli interventi per lo sviluppo della coesione sociale. La percentuale dedicata alla voce "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate" dal 2009 non ha mai raggiunto lo 0,4%¹⁸⁴.

ITALIA. Bilancio dello Stato sull'immigrazione (2009-2012)

(v.a. in migliaia di euro)	2009 assestato		2010		2011		2012		
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	
Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	Corrente	300.485	21,5	323.499	20,5	314.251	21,4	349.029	23,6
	Capitale	43.289	3,1	126.253	8,0	25.477	1,7	4.454	0,3
	Corr+Cap	343.774	24,6	449.752	28,5	339.728	23,2	353.483	23,9
Gestione dei flussi migratori	Corrente	57.880	4,1	44.364	2,8	42.784	2,9	42.952	2,9
	Capitale	2.946	0,2	3.351	0,2	2.563	0,2	2.583	0,2
	Corr+Cap	60.826	4,3	47.715	3,0	45.347	3,1	45.535	3,1
Rapporti con le confessioni religiose	Corrente	991.641	70,8	1.080.134	68,4	1.079.884	73,6	1.079.852	72,9
	Capitale	42	0,0	46	0,0	32	0,0	35	0,0
	Corr+Cap	991.683	70,8	1.080.180	68,4	1.079.916	73,6	1.079.887	72,9
Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale	Corrente	3.728	0,3	1.899	0,1	1.859	0,1	1.859	0,1
	Capitale	3	0,0	3	0,0	2	0,0	2	0,0
	Corr+Cap	3.731	0,3	1.902	0,1	1.861	0,1	1.861	0,1
Totale complessivo	Corrente	1.353.734	96,7	1.449.897	91,8	1.438.778	98,1	1.473.694	99,5
	Capitale	46.280	3,3	129.653	8,2	28.075	1,9	7.074	0,5
	Corr+Cap	1.400.014	100,0	1.579.550	100,0	1.466.853	100,0	1.480.768	100,0

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati della Ragioneria Generale dello Stato / Ministero Economia e Finanza

È possibile solo in misura limitata fornire dettagli su queste grandi voci di spesa. Sui costi di gestione dell'immigrazione irregolare si trovano elementi in una interpellanza, presentata alla Camera dei Deputati dall'Onorevole Gabriella Carlucci il 1° aprile 2011: "...ogni immigrato clandestino ospitato nei CIE, attualmente presenti sul territorio, costa allo Stato italiano circa 45 euro al giorno, comprensivi di vitto, alloggio, assistenza sanitaria; ogni clandestino rimane mediamente nei CIE per l'identificazione 150 giorni e costa all'Italia circa 7 mila euro; la gestione completa di un immigrato irregolare, dal fermo fino all'espulsione effettiva è valutabile in 10 mila euro, tenendo conto delle spese per il volo di rientro e la scorta degli agenti impiegati nei ritorni. La sola pratica legale si aggira intorno ai 650 euro; ogni clandestino costa allo Stato italiano oltre il doppio della spesa per l'istruzione di un bambino della scuola elementare, che non supera di molto i 4 mila euro annui". Inoltre: "...senza tener conto delle risorse per la sicurezza e l'integrazione accantonate nei bilanci regionali, e comunali,

risulta che il costo annuale di gestione di flussi migratori, ovvero controllo delle frontiere, identificazione dei clandestini, espulsione, eventuali politiche di integrazione per coloro che sono in regola, ammonta annualmente a 460 milioni di euro¹⁸⁵.

Sulle spese sostenute nell'ambito del programma riguardante i ritorni volontari assistiti troviamo un'indicazione dell'aprile 2010, che fa riferimento a 228 immigrati assistiti per un finanziamento complessivo di 1.335.780 euro e, quindi, una media di 5.800 euro a persona, inclusiva non solo del costo del volo charter ma anche di 400 euro a persona e un sussidio di integrazione, tra i 1.100 ed i 1.300 euro, concesso a 176 di questi candidati. Va aggiunto che il programma dei ritorni volontari prevede un numero ridotto di beneficiari, circa 200 l'anno nel corso del programma 2008-2013¹⁸⁶.

4. Cooperazione transnazionale nella riduzione dell'immigrazione irregolare

4.1. Accordi di cooperazione

Breve panoramica circa gli accordi bilaterali e di cooperazione intrapresi dall'Italia. È nell'ambito di una più vasta politica di dialogo e cooperazione internazionale che si inseriscono le strategie di azione dell'Italia in materia di politiche migratorie. Con i Paesi in via di sviluppo, da cui provengono in particolare quote consistenti dei flussi migratori, l'Italia sta inoltre promuovendo delle politiche di cooperazione allo sviluppo che, oltre a favorire l'*empowerment* delle comunità locali, intendono anche sviluppare delle sinergie preventive per il governo della mobilità umana, tenuto conto dei diversi aspetti ad essa connessi in tema di gestione del mercato del lavoro, nonché di controllo e contrasto dell'immigrazione irregolare.

In generale, per quanto riguarda i rapporti con i Paesi terzi, l'Italia ha intrapreso anzitutto la strada diplomatica degli *accordi bilaterali di riammissione e contrasto dell'immigrazione irregolare*, in base ai quali gli Stati sottoscrittori si impegnano a riammettere i propri cittadini entrati nel territorio italiano privi delle condizioni legali, una volta accertata la loro nazionalità (anche se sono numerosi gli accordi in cui è sufficiente che la cittadinanza sia solo presunta). In merito alla stipula di tali accordi l'Italia sta seguendo la procedura semplificata, avendo recepito tale impostazione nella stessa Legge n. 40 del 6 marzo 1998 ("Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero")¹⁸⁷.

Dalla metà degli anni Novanta fino ad oggi il governo italiano ha stipulato circa una trentina di accordi bilaterali in tema di riammissione (dei quali risultano attualmente operativi circa una ventina). In virtù di essi, e come contropartita alla piena collaborazione con l'Italia, gli Stati firmatari hanno potuto godere di quote preferenziali nell'ambito dei Decreti flussi annuali, fra cui diversi Paesi africani particolarmente coinvolti nelle migrazioni verso l'Italia, come il Marocco, l'Egitto, la Nigeria e la Tunisia. Gli altri Paesi terzi coinvolti sono l'Albania, l'Algeria, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, le Filippine, la Georgia, la Macedonia, la Moldavia, la Serbia, lo Sri Lanka e anche la Svizzera. Negoziati in corso o in via di definizione riguardano il Libano, la Siria, il Senegal ed altri Paesi ancora.

Degli accordi di riammissione stipulati e/o ratificati negli ultimi quattro anni vanno ricordati in particolare quello stipulato con l'Egitto (del gennaio 2007), l'accordo sulla cooperazione transfrontaliera in materia di sicurezza e di contrasto all'immigrazione irregolare con la Slovenia (dell'agosto 2007), la ratifica ed esecuzione dell'accor-

do di cooperazione in materia di lotta alla criminalità con il Regno dell'Arabia Saudita (del novembre 2007), nonché la ratifica e l'esecuzione dell'accordo sul trasferimento delle persone condannate – alle quali sia stata inflitta la misura dell'espulsione o dell'accompagnamento al confine – stipulato con la Bulgaria nel marzo 2008.

È valutazione condivisa che in Italia l'approccio bilaterale abbia prodotto dei risultati soddisfacenti, come testimonia la riduzione dei flussi irregolari provenienti da alcuni Paesi a forte pressione migratoria in uscita (come nel caso dell'Albania). Sotto il profilo strategico ed operativo risulta altresì efficace la collaborazione con le forze di polizia di altri Paesi. Di fatti, l'Italia ha sottoscritto degli *accordi di polizia* con circa una quarantina di Stati, al fine di sviluppare un'azione comune di contrasto nei confronti dello sfruttamento dell'immigrazione irregolare e del traffico di esseri umani. Tali accordi hanno riguardato in particolare alcuni Paesi dell'area balcanica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Romania e Serbia), del Medio Oriente (Libano, Siria e Turchia), del Nord Africa e dell'Africa subsahariana (Tunisia, Libia, Egitto e Nigeria).

Nei paragrafi precedenti si è fatto cenno a un altro strumento fondamentale nell'ambito della collaborazione con i Paesi terzi, ma che in Italia non ha potuto includere nel passato gli immigrati irregolari per effetto del cosiddetto "reato di clandestinità", previsto nel Pacchetto Sicurezza del 2009 (L. 94/2009). Questo limite è stato recentemente superato con l'attuazione della direttiva 2008/115/CE¹⁸⁸. Si tratta del "ritorno volontario assistito", che nel corso degli ultimi vent'anni è stato in grado di sostenere circa 8.000 persone in condizioni di difficoltà e/o emergenza umanitaria, provenienti in particolare dai Balcani (nei primi anni '90) e dal Kosovo (agli inizi del 2000), oltre che migranti vittime della tratta, richiedenti asilo, rifugiati e titolari di una qualche forma di protezione internazionale. Ad essi si aggiungono i casi di lavoratori stranieri in condizioni problematiche e assistiti dal "Fondo per il ritorno" gestito nel passato direttamente dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) e ormai soppresso.

Un tema che riveste una particolare importanza sul piano del sistema di *job matching* internazionale e di promozione dell'ingresso regolare dei migranti, è quello relativo alla *cooperazione con i Paesi terzi in materia di lavoro*¹⁸⁹. In quest'ambito l'Italia ha dato vita – soprattutto nell'ultimo decennio – ad appositi accordi di regolamentazione e gestione dei flussi migratori. Tali accordi prevedono una stretta collaborazione bilaterale al fine di favorire lo scambio di informazioni sulle reali necessità del mercato del lavoro italiano e delle relative figure professionali disponibili nel Paese di origine, nonché la creazione di particolari liste di lavoratori disposti ad emigrare in Italia, favorendo in tal modo le condizioni di ingresso regolare dei lavoratori migranti. Peraltro, la cooperazione con i Paesi terzi è anche finalizzata alla creazione di appositi programmi di formazione professionale e di apprendimento della lingua italiana, oltre che allo scambio vicendevole di buone prassi.

È in questa prospettiva, finalizzata alla collaborazione nella gestione delle migra-

zioni con alcuni fra i più importanti Paesi d'origine dei flussi verso l'Italia, che la Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del Lavoro ha concluso tre accordi bilaterali riguardanti la regolamentazione e la gestione dei flussi migratori in materia di lavoro. Si tratta degli accordi stipulati con la Repubblica di Moldavia, il Marocco, l'Egitto e recentemente con l'Albania, mentre risulta ancora in fase di negoziazione un accordo analogo con la Tunisia¹⁹⁰. Attraverso il collegamento tra le istituzioni dei Paesi sottoscrittori, questi accordi hanno l'obiettivo di favorire un sistema di gestione regolata dei flussi migratori, potenziando i meccanismi selettivi della manodopera straniera qualificata in conformità con le esigenze del mercato del lavoro italiano.

A titolo d'esempio citiamo il testo dell'accordo stipulato tra il governo italiano e quello della Repubblica di Moldavia (sottoscritto a Roma il 27 novembre del 2003) in conformità con la normativa vigente in Italia riguardante l'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini che non appartengono all'Unione Europea, completato dal relativo protocollo esecutivo. L'accordo in questione, alla luce dei principi che avevano ispirato un precedente accordo tra i due Stati in tema di "riammissione delle persone in situazione irregolare" (siglato a Roma il 3 luglio del 2002), prevede la collaborazione tra le parti contraenti nel campo della regolamentazione del flusso dei lavoratori, con lo scopo di promuovere l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro (cfr. art. 1). L'Italia, da parte sua, attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è impegnata a incoraggiare gli opportuni contatti tra le agenzie datoriali italiane e le agenzie di collocamento moldave (cfr. art. 4)¹⁹¹.

Sul versante della *cooperazione multilaterale*, oltre alle iniziative condotte attraverso gli strumenti di carattere comunitario, costituisce un notevole traguardo nell'adeguamento della legislazione italiana al contrasto dell'immigrazione irregolare la ratifica del Trattato di Prüm, sottoscritto il 27 maggio 2005 da sette Paesi membri dell'Unione Europea (Germania, Spagna, Francia, Austria, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) con l'obiettivo strategico di rafforzare la cooperazione transfrontaliera di polizia in materia di lotta al terrorismo, nonché di contrasto delle migrazioni irregolari¹⁹².

Sempre nell'ambito della *cooperazione multilaterale* riveste una particolare importanza il programma di cooperazione transfrontaliera multilaterale "Bacino del Mediterraneo", il quale, utilizzando le risorse finanziarie offerte dall'*European Neighbourhood and Partnership* per il periodo 2007-2013, contribuisce al quadro della "politica europea di vicinato" chiamando in causa le regioni di quei Paesi dell'Unione Europea situate lungo le sponde del Mediterraneo. Ne fanno parte 120 regioni (fra cui la Sardegna, la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Lazio, la Liguria, la Puglia, la Sicilia e la Toscana) di 19 Paesi europei¹⁹³.

È noto che negli ultimi anni l'Italia ha intensificato i rapporti diplomatici in materia di politiche migratorie con i Paesi dell'Africa settentrionale, sia riguardo al controllo delle frontiere e al contenimento dei flussi migratori irregolari, sia in merito alle procedure per rendere effettive le riammissioni. Sono state intraprese diverse iniziative di

contrasto dell'immigrazione irregolare che dalle sponde africane si dirige verso l'Italia. Le relazioni diplomatiche italiane instaurate con la Libia in tale materia, intensificate si particolarmente negli ultimi anni, hanno preso avvio con l'accordo di collaborazione nella lotta alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope e all'immigrazione irregolare (firmato a Roma il 13 dicembre del 2000). Le relazioni diplomatiche fra Italia e Libia sono andate rafforzandosi nel corso del decennio, fino a portare i due Paesi prima alla firma (il 29 dicembre 2007) di due protocolli per il pattugliamento congiunto con la cessione in uso di motovedette e, quindi, alla sottoscrizione del cosiddetto *trattato di amicizia, partenariato e cooperazione* (firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 e ratificato dall'Italia il 6 febbraio 2009)¹⁹⁴, la cui operatività è stata sospesa durante la guerra civile in Libia. Tale accordo, che in verità disciplina diverse materie, include anche alcune misure di rafforzamento del controllo dell'immigrazione irregolare. Il suo articolo 19 prevede da un lato l'attuazione dell'accordo del dicembre 2000 e l'applicazione dei due protocolli sottoscritti nel dicembre del 2007 (con il pattugliamento congiunto nel Mediterraneo attraverso l'uso di motovedette messe a disposizione dall'Italia) e, dall'altro, un sistema di telerilevamento (da affidare a società specializzate italiane) presso le frontiere terrestri libiche, il cui controllo resta in capo alle forze locali di polizia. Questo secondo aspetto, unitamente all'intensificazione dei respingimenti via mare, ha suscitato delle reazioni contrastanti dell'opinione pubblica e delicati sono i risvolti che si pongono per quanto riguarda la tutela dei diritti umani dei migranti (per lo più di origine subsahariana) sia nella fase di superamento delle frontiere terrestri libiche sia nella fase di ritorno in Libia, non sussistendo adeguate garanzie circa il sistema di protezione internazionale di quel Paese¹⁹⁵.

4.2. La cooperazione con le organizzazioni comunitarie e internazionali

Nelle conclusioni dello studio "Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi: il caso italiano", curato nel 2009 dal punto di contatto italiano di EMN, si considera come prioritaria "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". In tale occasione è stato sottolineato che nella specificità di alcune strutture "(UE, Stati Membri, Ong) e nella socializzazione delle loro competenze che può trovarsi la via 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"¹⁹⁶. Peraltro, quanto più ampio è il coinvolgimento dei vari soggetti implicati tanto più efficace risulta l'azione delle politiche migratorie nel loro complesso.

Per quanto concerne l'iniziativa intrapresa a livello comunitario risulta evidente come l'azione di coordinamento tra gli Stati membri abbia seguito, nel corso degli

anni, la triplice direttrice della *governance* condivisa dei flussi migratori (in termini di programmazione, gestione e monitoraggio), della gestione dei processi di integrazione, nonché del contrasto dell'immigrazione irregolare e della lotta al traffico degli esseri umani.

Nell'ambito dell'Unione Europea l'Italia ha contribuito attivamente a ciascuna delle tre direttrici. Lo ha fatto, ad esempio, recependo e dando attuazione pratica ad importanti direttive comunitarie, fra cui: 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); 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); 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); 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). Infine, vanno segnalati il recepimento della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (Decreto Legislativo del 6 febbraio 2007, n. 30) e l'attuazione della direttiva 200/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89, che completa anche l'attuazione della direttiva 2004/38/CE) di cui si è trattato ampiamente nei paragrafi precedenti.

Va inoltre ricordato che il meccanismo degli *accordi di riammissione* viene adottato anche dall'Unione Europea quale principale strumento di contrasto del fenomeno dell'immigrazione irregolare. Fra gli accordi che vedono come parte contraente l'Unione Europea si segnalano quelli firmati dalla Serbia e dall'Ucraina (entrati in vigore nel 2008), dalla Federazione Russa, dall'Albania, dallo Sri Lanka, da Macao e da Hong Kong. Inoltre, sono stati conclusi dei negoziati con la Bosnia-Erzegovina, la Macedonia, la Moldavia e il Montenegro, mentre risultano ancora in corso delle trattative con Capo Verde, Georgia e Pakistan.

Va pure segnalato che l'Unione Europea, oltre a perseguire la strada degli accordi di riammissione, può sempre inserire delle *clausole in materia di riammissione* negli accordi internazionali stipulati con i Paesi terzi. Ciò è avvenuto, ad esempio, 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, così come negli *accordi euro-mediterranei*. Come ricorda il già citato studio EMN, sono anche previsti dei *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". Inoltre, dal 1° gennaio del 2007 è previsto uno *Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato* (ENPI) "destinato esclusivamente ai Pae-

si 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"¹⁹⁷.

Fra le tappe volte ad implementare la politica di controllo e contrasto delle migrazioni irregolari in ambito comunitario, cui contribuisce anche l'Italia, va ricordato anche il "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo"¹⁹⁸, che, come recitano i vari titoli del documento in discorso, mira a: 1) organizzare l'immigrazione regolare tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione; 2) combattere l'immigrazione irregolare, in particolare assicurando il ritorno nel loro Paese di origine o in un Paese di transito degli stranieri in posizione irregolare; 3) rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere; 4) costruire un'Europa dell'asilo; 5) creare un partenariato globale con i Paesi di origine e transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

D'altra parte, la soppressione delle frontiere interne fra gli Stati membri e il progressivo ampliamento del cosiddetto *spazio Schengen* hanno comportato un'ulteriore azione di controllo delle frontiere esterne, con la richiesta di un impegno supplementare fra tutti gli aderenti. È in questa prospettiva che nel corso degli anni si è intensificato lo scambio d'informazioni fra i vari uffici di polizia, così da rendere necessaria l'implementazione di un Ufficio di polizia europeo (1992)¹⁹⁹, con l'obiettivo – fra gli altri – di migliorare l'efficacia e la cooperazione delle autorità competenti degli Stati membri nella prevenzione e nel contrasto delle forme gravi di criminalità organizzata internazionale, anche nell'ambito dei fenomeni migratori irregolari; così come è da inquadrare in questo percorso la nascita dell'*European Police College* (Cepol)²⁰⁰, l'agenzia dell'Unione Europea sorta nel 2005 con il compito di incoraggiare la cooperazione transfrontaliera in materia di lotta alla criminalità e di mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Sempre nel 2005 ha iniziato a funzionare anche Frontex, l'agenzia europea istituita nel 2004 per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea²⁰¹, la quale agisce in stretto contatto con i succitati organismi (Europol e Cepol) e con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf). Tra i compiti assunti da Frontex vi è il coordinamento a livello europeo delle azioni volte al contrasto dell'immigrazione irregolare, come ad esempio il pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati membri e la messa a punto di accordi con i Paesi confinanti con l'Unione Europea al fine di favorire la riammissione dei migranti non comunitari respinti alle frontiere.

Nel corso degli anni l'azione perseguita da Frontex ha visto un coinvolgimento assai ampio dell'Italia. Infatti, accanto alle attività ordinarie, sono state diverse le missioni

che hanno avuto come scenario il territorio italiano, in particolare nel Mediterraneo, fra cui "Nautilus" (nel Canale di Sicilia) ed "Hermes" (tra l'Algeria e la Sardegna).

In questi ultimi anni è stato proprio lo spazio mediterraneo a costituire una zona nevralgica per l'immigrazione irregolare, rispetto a cui le vicende degli sbarchi della prima metà del 2011, scaturiti a seguito dei movimenti politici e dei conflitti registrati nel Nord Africa, in particolare in Tunisia e in Libia, hanno reso ancora più urgente l'azione collegiale delle istituzioni europee. Gli eventi, invece, come sottolineato da autorevoli commentatori, hanno prodotto delle divisioni all'interno dell'Unione Europea, tra gli Stati che si trovano in prima linea nell'affrontare il problema, fra cui l'Italia, e quelli che non risultano immediatamente coinvolti, mancando infatti un meccanismo condiviso a livello europeo e che permetta di ripartire tra i vari Paesi il peso di un afflusso consistente ed improvviso di migranti²⁰². Tali divisioni e incertezze hanno costituito delle lacune importanti che l'Italia, a fronte di una consistente ripresa degli sbarchi di migranti irregolari provenienti sia dalla Libia che dalla Tunisia, ha cercato di colmare con vari strumenti, alcuni dei quali condivisi con le stesse autorità provvisorie (in particolare con quelle tunisine), fra cui una ripresa più incisiva dei respingimenti in mare.

Di fronte a questo nuovo e complesso scenario anche Frontex necessita di un potenziamento e di maggiori risorse finanziarie e operative. A questo proposito vi sono state recentemente delle importanti novità riguardanti tale agenzia. Il 13 settembre 2011 il Parlamento europeo ha, infatti, previsto sia l'istituzione di un "responsabile per i diritti fondamentali", con funzioni di ispezione e di controllo alle frontiere in merito al rispetto dei diritti fondamentali, sia la creazione di un "forum consultivo sui diritti fondamentali", che dovrà includere l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'UNHCR e alcuni esperti delle Organizzazioni non governative impegnate sul tema. Inoltre, l'agenzia potrà autonomamente possedere o affittare le proprie attrezzature per non dipendere più dagli impegni degli Stati membri. Le novità riguardano anche gli aspetti finanziari, con importanti riflessi anche per l'Italia, giacché sarebbe previsto un incremento della dotazione da destinare al controllo delle frontiere esterne, passando dagli attuali 32 milioni di euro ai 53 milioni nel 2012.

5. Stime e statistiche sull'immigrazione irregolare

5.1. Introduzione alla stima della presenza irregolare complessiva

La presenza irregolare, per definizione, non è registrata negli archivi ufficiali e quindi non è possibile procedere ad una sua esatta quantificazione. Tuttavia, tale presenza non è del tutto sconosciuta agli archivi perché una parte di essa viene intercettata dalle forze di polizia, che acquisiscono così dati che tornano utili anche per una stima numerica.

Tra il 2002 e il 2010 la pressione dell'immigrazione sull'Italia dai Paesi a forte pressione migratoria è andata decrescendo, come si rileva da questi fattori:

- diminuzione delle persone intercettate alla frontiera (da 43.795 nel 2002 a 4.201 nel 2010);
- diminuzione delle persone rimpatriate (da 44.706 nel 2002 a 16.086 nel 2010);
- diminuzione delle persone non ottemperanti all'ordine di espulsione (da 61.282 nel 2002 a 30.430 nel 2010).

ITALIA. Respingimenti, espulsioni e rimpatri, valori assoluti (2001-2010)

<i>Provvedimento</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Respinti frontiera	41.058	43.795	27.397	24.528	23.878	20.547	11.099	6.358	4.298	4.201
Espulsi/Rimpatriati	34.390	44.706	37.756	35.437	30.428	24.902	15.680	17.880	14.063	16.086
<i>Tot. persone allontanate</i>	<i>75.448</i>	<i>88.501</i>	<i>65.153</i>	<i>59.965</i>	<i>54.306</i>	<i>45.449</i>	<i>26.779</i>	<i>24.238</i>	<i>18.361</i>	<i>20.287</i>
Non ottemperanti	58.207	61.282	40.586	45.697	65.617	78.934	47.983	46.391	34.462	30.430
Tot. coinvolti	133.655	149.783	105.739	105.662	119.923	124.383	74.762	70.629	52.823	50.717
% allontanati su coinvolti	56,4	59,1	61,6	56,8	45,3	36,5	35,8	34,3	34,7	40,0

FONTE: FMN Italia - Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Inoltre, bisogna ricordare non solo l'abbassamento del livello della irregolarità a seguito della regolarizzazione del 2002 (703.000 domande presentate per lo più accolte) ma anche l'effetto di svuotamento esercitato dalla regolarizzazione del 2009, che ha riguardato il settore dell'assistenza alla famiglia e alle persone (296.000 domande).

Bisogna anche considerare le quote annuali degli ingressi per lavoro che sono state pari a 520.000 nel 2006, 170.000 nel 2007, 150.000 nel 2008, nessuna nel 2009 (carenza in parte supplita dalla regolarizzazione, prima richiamata, varata nel settore familiare con la presentazione di quasi 300.000 domande).

Nel 2010 non vi è stata operativamente alcuna quota, perché quella di 98.080 ingressi decisa nel mese di dicembre di quell'anno è stata attuata nell'anno successivo.

Infine, bisogna tenere conto che gli effetti della crisi si sono fatti duramente sentire. Solo nel 2010 sono scaduti, senza più essere rinnovati, oltre 600.000 permessi per

lavoro e per motivi familiari, che invece l'anno prima erano in vigore. Ciò attesta sia la minore capacità del sistema di mantenere i vecchi posti di lavoro e sia, nel contempo, l'esigenza di offrirne altri, tanto nel settore formale (coperto dalla contribuzione) che in quello informale.

Pertanto, se nei primi anni del 2000 la stima di poco meno di 1 milione di irregolari (accreditata in ambito sociale e non lontana da quella degli studiosi del settore) poteva essere accettata come vicina alla realtà e confermata a posteriori dalla regolarizzazione del 2002, attualmente tale presenza può essere ritenuta dimezzata.

A consentire di andare oltre questo inquadramento generale del fenomeno può essere solo un'indagine sul campo, organicamente strutturata sul territorio e tale da fare da supporto a una stima attendibile sulla presenza irregolare.

A farsi carico annualmente di questa stima per l'intero territorio nazionale è stata la Fondazione Ismu/Istituto per lo Studio della Multietnicità (Milano), che si è basata su un campione rappresentativo appositamente costituito, disaggregando le tre componenti della presenza complessiva: stranieri regolarmente presenti (ma non ancora registrati come residenti), stranieri registrati come residenti e stranieri irregolarmente presenti. L'Ismu ha stimato un numero di irregolari pari a 473.000 all'inizio del 1990 (anno di una regolarizzazione nel corso della quale vennero presentate 240.000 domande), 750.000 nel 2002 (anno di una regolarizzazione nel corso della quale le domande presentate furono ben 703.000), 651.000 nel 2007 (anno in cui furono 520.000 le nuove quote di ingresso per lavoro), mentre poi gli irregolari stimati sono scesi a 560.000 nel 2009 e a 544.000 nel 2010 e meno di mezzo milione nell'anno successivo²⁰³.

La serietà dell'Istituto di Milano e l'impegno da esso dispiegato nel costituire il campione hanno meritato grande attenzione e, del resto, non vengono condotte altre indagini campionarie così ampie sulla presenza irregolare nell'intero contesto nazionale, a differenza di quanto può avvenire per singole aree territoriali. Invece, non mancano studi analitici sulla componente regolare non residente; in particolare, quelli riportati nelle ultime edizioni del *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes* (Roma) prendono in considerazione tutti gli archivi statistici disponibili e valutano l'entità di questa componente in misura non esattamente coincidente con quelli dell'Ismu.

La Fondazione Ismu ha anche il pregio di riuscire a stimare l'entità delle presenze irregolari per le 60 principali collettività: al 1° gennaio 2010 sono state attribuite tra 51.000 e 59.000 presenze irregolari a Marocco e Albania; tra 21.000 e 30.000 a Ucraina e Cina; tra 15.000 e 20.000 a Senegal, Moldavia, Tunisia.

La panoramica qui riportata può concludersi con l'osservazione che l'immigrazione irregolare, per il concomitante effetto delle più recenti modifiche normative e per l'impatto della crisi, verosimilmente si è ridotta, sia quantitativamente sia quanto alla sua incidenza sulla presenza regolare, ed è stimabile al 1° gennaio 2011 attorno al 10%

dei quasi 5 milioni di cittadini stranieri regolarmente presenti in Italia. Resta, invece, da approfondire il passaggio dalla regolarità all'irregolarità e, in particolare, in quale misura i titolari degli oltre 600.000 permessi per lavoro e per famiglia, validi al 31 dicembre 2009 e non più rinnovati a distanza di un anno, si siano trattenuti irregolarmente in Italia anziché rimpatriare. Consta che la questione, già sollevata dal *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*²⁰⁴, sia attualmente allo studio del Cnel che, nel suo *Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati*²⁰⁵, ne intende approfondire la portata territoriale.

5.2. Statistiche nazionali in materia di immigrazione irregolare Respingimenti alle frontiere di cittadini di Paesi terzi

La prevalenza della frontiera terrestre come via di ingresso in Italia è confermata dall'indagine campionaria della Banca d'Italia sui flussi d'ingresso dall'estero in Italia, che, a differenza di quanto avviene nei passaggi irregolari alle frontiere, accredita percentuali più consistenti agli ingressi attraverso le frontiere stradali (66,8%) e aeroportuali (27,7%), a differenza di quanto avviene attraverso le frontiere portuali (3,3%) e ferroviarie (2,2%).

Tuttavia, a livello formale l'ingresso nell'area Schengen prima della Slovenia (dicembre 2007) e poi della Svizzera (dicembre 2008) ha privato l'Italia di frontiere esterne terrestri. Nel 2008, ultimo anno dunque per il quale sono disponibili i dati per le tre frontiere, la ripartizione è stata la seguente: frontiere terrestri 28,4%, frontiere navali, 22,6%, frontiere aeree 48,9%.

Alle frontiere esterne, nel 2010, sono state trattenute pertanto 4.215 persone, di cui 30,1% alle frontiere marittime e il 69,9% alle frontiere aeree.

I motivi che hanno indotto la polizia di frontiera a respingere le persone sono così ripartiti: 28,0% per scopo e condizioni di soggiorno non giustificati, 20,9% per visto o permesso di soggiorno non valido, 19,0% perché è stata già inoltrata una segnalazione.

Le persone intercettate in posizione irregolare sono maschi in 9 casi su 10. Le donne, che nel complesso incidono per l'8,8%, hanno una maggiore rilevanza tra gli appartenenti ad alcune collettività e, segnatamente, tra quelle che si occupano del lavoro presso la famiglia (Moldavia, 11,7%, Brasile 15,8%, Ucraina 29,4%), tra la collettività cinese, fortemente caratterizzata dall'inserimento delle donne anche nel settore industriale, e tra la collettività nigeriana, nella quale molte donne vengono sfruttate nel mercato del sesso.

Al contrario, per altre collettività è minimale l'incidenza delle donne sulle presenze irregolari; questa ipotesi riguarda i paesi del Nord Africa (incidenza di circa l'1%) e il Bangladesh (sono stati tutti maschi i 1.230 intercettati dalla polizia nel 2010).

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

ITALIA. Espulsioni: principali Paesi di origine (2008-2010)

Paesi	2008	2009	2010	2010				Var % 2008/2010
				%F	minori	ottemperanti	%	
Totale	68.175	53.440	46.995	8,8	0	7.140	10,5	-31,1
Marocco	11.520	9.450	7.900	1,4	20	745	6,5	-31,4
Tunisia	7.860	8.175	5.160	0,6	30	385	4,9	-34,4
Nigeria	4.045	3.370	3.965	29,0	10	195	4,8	-2,0
Senegal	4.190	3.800	3.250	1,5	35	105	2,5	-22,4
Albania	3.635	2.875	2.820	4,4	0	1.000	27,3	-22,5
Cina	4.150	3.460	2.965	31,1	0	120	2,9	-28,6
Egitto	4.245	3.170	2.720	0,2	35	450	10,6	-36,1
Bangladesh	1.900	1.600	1.230	0,0	0	25	1,3	-35,3
Ucraina	2.090	1.480	1.460	29,4	0	330	15,8	-30,1
Moldavia	2.230	1.485	1.110	11,7	0	240	10,8	-50,2
Algeria	1.790	1.335	1.420	0,4	35	165	9,2	-20,7
Brasile	1.105	890	1.010	15,8	0	155	14,0	-9,6
India	2.570	1.480	1.260	0,4	0	70	2,7	-51,0

Fonte: EMN Italy. Elaborazioni su dati Eurostat

Espulsioni

I cittadini di Paesi Terzi intimati di espulsione sono stati 68.175 nel 2008, 53.140 nel 2009 e 46.955 nel 2010. Le principali collettività coinvolte nel 2010 sono: Marocco 7.900, Tunisia 5.160, Nigeria 3.965, Senegal 3.250, Cina 2.965, Albania 2.820, Egitto 2.720, Ucraina 1.460, Algeria 1.420 e India, Bangladesh, Moldavia e Brasile con più di 1.000 casi.

Dai dati sulle persone intercettate in posizione irregolare possiamo trarre alcune indicazioni sul coinvolgimento differenziato delle singole collettività nei flussi irregolari. Nel periodo 2008-2010, il numero delle persone intercettate è diminuito complessivamente del 31,1%: di più per alcune collettività (Egitto, Bangladesh, Moldavia, India), nella media per altre collettività (Marocco, Cina, Ucraina), di meno per Senegal, Albania, Algeria e specialmente Brasile.

Le persone intercettate in posizione irregolare nel corso del triennio sono diminuite del 31,1%, passando da 68.175 a 46.965. Le nazionalità con più di 1.000 intercettati sono 11, con il Marocco primo in graduatoria con 7.900 casi. Per l'Africa troviamo in questa graduatoria anche la Tunisia, la Nigeria, il Senegal, l'Egitto e l'Algeria, per l'Europa dell'Est l'Albania, l'Ucraina e la Moldavia, per l'Asia la Cina, il Bangladesh e l'India, per l'America il Brasile.

Questi dati aiutano a farsi un'idea delle componenti della presenza irregolare, con l'Africa e l'Asia in posizione preminente, l'Europa meno coinvolta del passato dopo l'allargamento dell'UE, e l'America in posizione marginale.

Si conosce anche l'età delle persone intercettate (2010): fino a 17 anni 0,7%, 18-43 anni 71,8%, 35 anni e più 27,5%. La disaggregazione per età è disponibile anche

per le singole nazionalità. Si rileva da questi dati che, come già noto dai dati sui minori stranieri non accompagnati, i flussi minorili non regolari riguardano i paesi del Nord Africa, come anche diversi Paesi subsahariani (Niger, Senegal, Gabon) e asiatici (Bhutan, Bangladesh, Palestina). L'Afghanistan si posiziona al primo posto, con 65 minori rintracciati su 325 casi di minori intercettati. Tutti questi minori hanno già compiuto il 14° anno di età.

Ritorni in seguito a provvedimento di espulsione

Nel 2010, a fronte dei 68.075 cittadini non comunitari, ai quali è stato intimato di lasciare il territorio italiano in quanto trovati in situazione irregolare, solo 7.140 (10,5%) sono stati ottemperanti. La percentuale degli ottemperanti è più elevata per alcune collettività (Brasile 14,0%, Ucraina 15,8%, Albania 27,3%); per l'Algeria, la Moldavia e l'Egitto si riscontra una percentuale vicina alla media, mentre per le altre principali collettività è più bassa la percentuale delle persone che hanno ottemperato all'ordine di lasciare l'Italia: in particolare questa percentuale per alcune collettività (Senegal, Cina, India) è pari al 2% e, per il Bangladesh, scende all'1%.

Questi dati esigono che si presti la dovuta attenzione a quanti ritengono che la regolamentazione dei flussi migratori non possa essere basata unicamente sul binomio norma/contrasto, molto dispendioso e dagli effetti non corrispondenti alle attese, ma debba essere completata con una ulteriore voce, quella relativa agli "incentivi", che implicano la facilitazione dell'inserimento di chi intende stabilirsi in Italia e anche la facilitazione dei rimpatri (ad esempio, con i ritorni assistiti, come da ultimo ha precisato lo stesso Ministero dell'Interno).

Decisioni di prima istanza sulle domande di asilo

Le decisioni di prima istanza sulle domande di asilo adottate in Italia sono state 20.225 nel 2008, 23.015 nel 2009 e 11.325 nel 2010, mentre i rifiuti delle domande in prima istanza sono stati 10.485 nel 2008 (tasso di rigetto del 51,8%), 13.950 nel 2009 (tasso di rigetto del 60,6%) e 7.015 nel 2010 (tasso di rigetto del 61,9%).

Nel 2010 sono diminuite le domande a seguito dell'accordo italo-libico, che ha previsto l'intercettazione delle imbarcazioni cariche di migranti in acqua internazionale.

Nel 2010, si possono classificare le nazionalità a seconda del numero delle domande:

- 1.000 domande: Nigeria;
- 501-1.000 domande: Turchia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Eritrea, Ghana, Afghanistan, Pakistan;
- 251-500 domande: Kosovo, Costa d'Avorio, Iraq;
- 100-250 domande: Montenegro, Somalia, Marocco, Tunisia, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Liberia, Senegal, Togo, Bangladesh, Iran, Sri Lanka, Palestina.

La Nigeria si colloca al primo posto con 1.835 decisioni ma anche con un elevato

tasso di rigetto (1.625 rigetti, tasso dell'88,6%), mentre per altre collettività, collocate nella graduatoria delle prime 10 per numero di domande, il tasso di rigetto è il seguente: Turchia 51,9%, Bosnia Erzegovina 92,5%, Serbia 90,5%, Eritrea 13,7%, Ghana 82,8%, Afghanistan 9,5%, Pakistan 60,4%.

Nel corso del 2010 sono state adottate 7.015 decisioni negative (a fronte di 11.325 decisioni adottate) che hanno riguardato nel 71,1% dei casi richiedenti maschi e nel restante 28,9% dei casi donne; naturalmente, le percentuali di ripartizione di genere sono differenziate a seconda delle nazionalità. Ad esempio, nel caso delle donne, le decisioni negative incidono per il 49,0% per la Bosnia Erzegovina (240 su 490 domande complessive), per il 55,8% per la Serbia (265 su 475), per il 47,2% per il Montenegro (85 su 180), per il 48,6% per la Nigeria (790 su 1.625) e per il 23,5% per il Kosovo (60 su 255).

Dalle 7.015 decisioni di reiezione della prima istanza si rileva anche l'età delle persone che hanno presentato le domande. Nel 2010 le decisioni negative hanno riguardato: 1.065 minori di anni 14 (15,2%), 235 minori tra i 14 e i 17 anni (3,4%), 4.635 adulti tra i 18 e i 34 anni (66,1%), 1.065 tra i 15 e i 64 anni (15,2%) e 10 ultrasessantacinquenni (0,1%).

Anche dagli esiti sui ricorsi (1.260 nel 2010) si desumono informazioni analoghe sul genere dei proponenti il ricorso. Le donne sono il 23,8%, mentre la loro quota è stata del 28,9% nelle decisioni di prima istanza. La ripartizione per classi di età è caratterizzata da un ulteriore potenziamento di quella centrale: meno di 18 anni 1,6%, 18-34 anni 89,7% e 35-64 anni 8,7%.

Ricorre anche l'ipotesi di ritiro degli status di protezione inizialmente concessi. Nel 2010 non è stato registrato alcun caso, mentre nel 2009 i casi hanno riguardato 140 persone di cui 80 con lo status di rifugiato.

6. Conclusioni

L'EMN Italy ha profuso il suo impegno per approfondire in maniera organica il tema dell'immigrazione irregolare, l'analisi dell'evoluzione normativa (e delle precisazioni giurisprudenziali intervenute al riguardo), il supporto dei dati statistici che ne mostrano la dimensione quantitativa, le misure di attuazione delle disposizioni normative e la necessità di raccordo con l'UE, gli altri organismi internazionali e i Paesi di origine.

Questi elementi mostrano che il fenomeno dell'immigrazione irregolare è estremamente complesso. Tale complessità è stata resa pienamente visibile dalla presente ricerca che, inserendosi nel solco di precedenti lavori, ne ha completato i contenuti. Praticamente EMN Italy ha raccolto, aggiornandolo a quasi tutto il 2011, le notizie desunte dalle pubblicazioni stampate e quelle online, dagli archivi statistici, dai contatti con le strutture coinvolte.

Questa massa di notizie, finora non disponibile in forma così organicamente ordinata, non solo consente di far meglio conoscere il "caso Italia" a livello comunitario, ma inoltre mette a disposizione un prontuario conoscitivo non solo per i politici e per i pubblici ufficiali, ma anche per gli studiosi, gli operatori sociali e quelli della comunicazione.

In questo modo si rimedia alle carenze di una conoscenza che molto spesso è stata superficiale e altre volte è stata corretta ma parziale, perchè ha evitato di collegare i vari aspetti. Si perviene così alla conclusione che l'immigrazione irregolare, consistente ma per lo più enfatizzata oltre le sue effettive dimensioni, è un fenomeno complesso (perché coinvolge l'Italia e i Paesi di origine), in parte inevitabile (perché il mondo è caratterizzato da diversi stadi di sviluppo che alimentano strutturalmente la pressione migratoria) e in parte controllabile attraverso le politiche migratorie, che, da una parte non possono fare a meno di prevedere misure di contenimento anche coattive e, dall'altra, sono chiamate a insistere maggiormente sulle misure incentivanti, che tra l'altro possono risultare anche meno costose.

Quello dei costi è un aspetto sul quale va imperniato un discorso più serrato, in un periodo in cui l'Italia sta conoscendo una gravissima crisi finanziaria, risultata estremamente negativa a livello occupazionale, e l'intera area dell'euro è in stato di sofferenza. Questa riflessione porta a concludere che la politica di contrasto della irregolarità non può prescindere dalle risorse finanziarie disponibili. È significativo il fatto che un ritorno coatto costi più di un ritorno volontario, pur prevedendo questa seconda forma di intervento non solo per coprire il costo del viaggio ma anche una somma erogata come incentivo a un reinserimento positivo nel Paese di origine. Per le ragioni finanziarie appena indicate (ma non solo per quelle) il contrasto va evitato quando è possibile seguire un'altra via: questa è la linea che la saggezza dell'UE ha adottato con la "direttiva sui rimpatri".

Inoltre, e non è un tema di poco conto, in Italia si riscontra tra le numerose collettività immigrate regolarmente insediate un crescente disappunto per il fatto che le politiche di contrasto trovino una consistente copertura finanziaria mentre ciò non avviene per fondamentali misure di integrazione, o avviene in misura molto limitata. Paradossalmente, sembrano voler dire queste critiche, si finalizzano le risorse agli stranieri che si mandano via e non a quelli che si sono insediati in Italia in maniera stabile e contribuiscono al suo sviluppo.

Le conclusioni di questa impegnativa ricerca non potevano fare a meno di entrare nel merito di queste considerazioni di portata più ampia, che consentono di rispondere alle domande finali poste dalla Commissione Europea circa l'efficacia esercitata dalle misure adottate in Italia nei riguardi dell'immigrazione irregolare:

In fase di pre-ingresso, sono risultati utili gli accordi di riammissione (e con alcuni Paesi anche gli accordi in materia di lavoro) e le relative quote prioritarie di ingresso, completati dalle campagne di sensibilizzazione, dalla cooperazione di polizia e anche, seppur a carattere più simbolico che di massa, le iniziative realizzate sul posto per formare dei lavoratori per poi farli entrare in Italia. Non tutte le misure intraprese hanno dispiegato uguale efficacia e, inoltre, influisce dall'esterno la situazione dei singoli Paesi in senso positivo o negativo, come nel 2011 è stato riscontrato nel Nord Africa;

In fase di entrata, i controlli sono indispensabili ma esplicano un'efficacia relativa. Bisogna tenere conto che la maggior parte delle persone in situazione di irregolarità è costituita da overstayer, e non da persone entrate irregolarmente, che l'Italia è un Paese turistico in si recano dall'estero circa 200.000 persone al giorno, che molti Paesi sono esentati dal visto e che i controlli alle frontiere sono necessariamente veloci e non sempre in grado di scoprire subito la contraffazione dei documenti per i quali si ricorre a tecniche sempre più raffinate. Diversi studiosi ribadiscono, ormai da un decennio, ma senza che la loro tesi sia prevalsa, che l'ingresso per la ricerca del posto di lavoro, assoggettato a un tetto massimo e completato dalle garanzie per la sistemazione alloggiativa e la copertura sanitaria (incluso eventualmente anche il costo del ritorno in patria), contribuirebbe a ridurre l'ambito di operatività dei trafficanti di manodopera, accrescerebbe il livello di sicurezza consentendo di registrare i nuovi venuti (cosa impossibile per gli irregolari se non nel caso in cui vengano intercettati dalle forze di polizia) e accrediterebbe la via della regolarità come facilmente praticabile.

In fase di permanenza, i controlli costituiscono indubbiamente un intervento dissuasivo ma, come risulta dai dati riportati nell'indagine, riguardano circa un decimo della popolazione irregolare stimata e, inoltre, si devono confrontare con la forte attrattività del mercato del lavoro nero, che, se venisse fortemente regolamentato a beneficio del mercato formale, aiuterebbe al raggiungimento di risultati più soddisfacenti.

In fase di percorsi di uscita dalla irregolarità, sembra che anche in Italia sia preferibile l'equilibrio cui è improntata la "direttiva comunitaria sui rimpatri" lasciando anche agli irregolari, cui è stato intimato di lasciare il Paese, un congruo termine per ottemperare volontariamente e anche la possibilità di fruire dei ritorni assistiti.

Non è, quindi, compito agevole inquadrare l'impatto esercitato dalle misure intraprese in materia di riduzione dell'irregolarità, perché nel volgere di poco più di un decennio si è passati da un'impostazione aperta (1998) al mantenimento della stessa struttura ma con diversi interventi improntati a maggior rigore (2002), al cosiddetto "pacchetto sicurezza" considerato da molti la base per la "tolleranza zero" (2009) e, infine, al temperamento di alcune misure repressive a seguito delle decisioni della Corte di Giustizia Europea e della Corte Costituzionale italiana (2011).

Attualmente, prendendo in considerazione le tesi e le antitesi, si è in grado di pervenire a sintesi più efficaci. Un esempio può essere significativo. Nel 2002, il periodo di permanenza in Italia in caso di disoccupazione venne ridotto da 12 a 6 mesi. Un periodo così breve non è sufficiente, in tempo di crisi, a trovare un'altra occupazione. Nel mese di dicembre 2010 sono scaduti, senza essere più rinnovati, oltre 600.000 permessi per lavoro e per famiglia e molti interessati, anziché rimpatriare, si può ragionevolmente ipotizzare che si siano fermati in Italia in condizione di irregolarità, per cui paradossalmente una norma severa ha provocato l'effetto contrario rispetto alla finalità intesa.

Il futuro a lungo termine sarà soddisfacente, perché anche il continente africano potrà conoscere un decollo e, senz'altro, le aree più sviluppate dell'estremo oriente, a partire dalla Cina, attireranno consistenti flussi migratori, come continuerà ad avvenire per l'Italia e altri Paesi europei. In questo contesto serve un equilibrio tra lassismo (che a dire il vero non c'è stato) e rigore (sul quale da ultimo si è maggiormente insistito): è un impegno, purtroppo, che non si può assolvere con ricette predefinite ma comunque sarà di aiuto la riflessione su quanto è finora avvenuto, come è stato fatto nella presente ricerca.

Note

- ¹ EMN Italy (a cura di), *Irregular Migration in Italy*, Idos, Roma, 2005. Cfr. www.emnitaly.it/pb-02.htm.
- ² Per esigenze di omogeneità, lo studio nazionale ha integrato la sezione relativa all'impatto delle politiche e della legislazione comunitaria nella sezione dedicata alla cornice politico-giuridica (2).
- ³ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema002.html.
- ⁴ EMN Italy (a cura di), *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, Idos, Roma, 2011. Cfr. www.emnitaly.it/ev-95.htm.
- ⁵ *Ibid.*, p. 83.
- ⁶ *Ibid.*, p. 127.
- ⁷ *Ibid.*, p. 118.
- ⁸ <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm>.
- ⁹ EMN Italy (a cura di), *Op. cit.*, p. 183.
- ¹⁰ *Ibid.*, pp. 92-94.
- ¹¹ <http://clandestino.eliamep.gr/>.
- ¹² Grecia, Italia, Francia e Spagna nell'Europa meridionale; Paesi Bassi, Regno Unito, Germania e Austria nell'Europa occidentale e centrale; Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca nell'Europa orientale.
- ¹³ Turchia, Ucraina, Marocco.
- ¹⁴ <http://irregular-migration.hwwi.de>.
- ¹⁵ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Regine. Final Report. Regularisations in Europe: Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, ICMPD Ref. JLS/B4/2007/05, Vienna, 2009. Cfr. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/regine_report_january_2009_en.pdf.
- ¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:IT:PDF>.
- ¹⁷ Anna Triandafyllidou (ed.), *Irregular migration in Europe. Myths and Reality*, Ashgate, Aldershot, 2010.
- ¹⁸ www.picum.org.
- ¹⁹ www.fra.europa.eu.
- ²⁰ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub-migrants-in-an-irregular-situation_en.htm.
- ²¹ EMN Italy (a cura di), *Irregular Migration in Italy*, Idos, Roma, 2005. Cfr. www.emnitaly.it/pb-02.htm.
- ²² EMN Italy (a cura di), *Return Migration: the Italian case*, Idos, Roma, 2006. Cfr. www.emnitaly.it/pb-03.htm; EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009. Cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.
- ²³ EMN Italy (a cura di), *Satisfying labour demand through migration. The Italian case*, Idos, Rome, 2010. Cfr. www.emnitaly.it/rs-21.htm.
- ²⁴ EMN Italy (a cura di), *The organization of asylum and migration policies in Italy*, Idos, Rome, 2009. Cfr. www.emnitaly.it/rs-04.htm.
- ²⁵ EMN Italy (a cura di), *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, Idos, Roma, 2011. Alla voce "Immigrazione non autorizzata" si legge: "Spostamento di una persona per risiedere o transitare in un nuovo posto utilizzando mezzi irregolari o non consentiti, senza documenti validi o in possesso di documenti falsi" (p. 81). Cfr. www.emnitaly.it/ev-95.htm.
- ²⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 191, del 18 agosto 1998 (Supplemento ordinario n. 139).
- ²⁷ La Legge, meglio conosciuta come "Bossi-Fini", è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 199, del 26 agosto 2002, divenuta pienamente operativa soltanto a partire dal
-

2005, a seguito del regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato (D.P.R. n. 303 del 16 settembre 2004), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 299 del 22/12/2004.

²⁸ Ad essi si farà riferimento successivamente, quando verranno trattate le ultime modifiche intercorse nell'approccio politico al tema e al conseguente adeguamento normativo.

²⁹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8 del 12/01/1987. È interessante ricordare che in epoca pre-repubblicana il tema riguardante la presenza irregolare degli stranieri in Italia era disciplinato dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al Regio Decreto 18/06/1931, n. 773.

³⁰ La norma in questione prevedeva tre tipologie di espulsione (quella adottata dall'autorità giudiziaria, dal Ministro dell'Interno e dal Prefetto) e introduceva delle sanzioni penali e amministrative contro il favoreggiamento dei flussi irregolari e clandestini, oltre al principio generale del divieto di espulsione verso un Paese in cui potesse essere messa in pericolo la vita o la libertà dello straniero (ad esempio per motivi religiosi, di appartenenza etnica, ecc.).

³¹ La Legge contempla la "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" ed è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 59 del 12 marzo 1998 (supplemento ordinario n. 40).

³² Riguardo a questo aspetto vanno segnalati sia il Decreto interministeriale del 14 luglio 2003 (che prevede "Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina" e il coordinamento delle forze di Polizia, della Guardia Costiera e della Marina Militare nel contrasto all'immigrazione clandestina via mare) sia l'accordo tecnico-operativo siglato il 29 luglio 2004 e aggiornato il 14 settembre 2005 per gli interventi riguardanti l'immigrazione irregolare via mare e che vede coinvolti il Direttore Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, lo Stato Maggiore della Marina Militare, il Comando Generale della Guardia di Finanza, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e quello delle Capitanerie di Porto.

³³ EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009, p. 56. Cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.

³⁴ Attualmente i Centri si distinguono in tre tipologie: Centri di accoglienza - CDA (Legge n. 563/1995); Centri di accoglienza per i richiedenti asilo - CARA (D.P.R. n. 303/2004 e Decreto legislativo n. 25/2008); Centri di identificazione ed espulsione - CIE (Decreto Legge n. 92/2008).

³⁵ EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009, p. 26, cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm. Si veda inoltre: Nascimbene Bruno, *Country Report Italy*, in European Parliament, *Refugee Status in EU Member States and Return Policies*, Strasbourg, 2005.

³⁶ È da segnalare che nel caso di diniego è possibile fare ricorso o utilizzare lo strumento del ritorno volontario assistito. In ogni caso è da salvaguardare il principio fondamentale del diritto internazionale del "non-refoulement", che "vieta agli Stati di far tornare in qualsiasi modo i rifugiati nei Paesi o nei territori in cui la loro vita o la loro libertà possano essere messe in pericolo" (EMN Italy (a cura di), *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, Idos, Roma, 2011, p. 148, cfr. www.emnitaly.it/ev-95.htm).

³⁷ Sulle modifiche apportate dal Decreto Legge n. 92 del 23 maggio 2008, poi convertito nella Legge n. 125 del 2008, si veda il paragrafo successivo relativo alle recenti modifiche normative.

³⁸ L'ultima in ordine di tempo è quella del settembre 2009, la quale ha riguardato in particolare i collaboratori domestici e il lavoro di cura personale (cosiddetti "badanti").

³⁹ Tale Decreto è stato convertito (con modificazioni) per mezzo della Legge 24 luglio 2008, n. 125 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 173 del 25 luglio 2008). Cfr. AA.VV., *"Decreto sicurezza": tutte le novità*, IPSOA, Milano, 2008.

⁴⁰ Al comma 16, lettera a) dell'articolo 1 viene prevista "un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro [per lo] straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni".

⁴¹ Tale modalità viene disposta nei casi in cui il cittadino straniero: sia entrato irregolarmente nel territorio italiano sottraendosi ai controlli di frontiera e non sia stato respinto; si sia trattenuto irregolar-

mente nel territorio senza un permesso di soggiorno valido, o scaduto da più di 60 giorni senza che sia stato richiesto il rinnovo; sia stato considerato appartenente a una categoria definita come pericolosa dalla legge; non abbia sottoscritto l'accordo di integrazione al suo ingresso, ossia quando perde integralmente i crediti ad esso associati.

⁴² L'inadempienza all'ordine di espulsione prevede due particolari fattispecie. La prima è di tipo "con-travvenzionale" e ricorre: nel caso in cui il cittadino straniero sia stato espulso per la scadenza del permesso di soggiorno da più di 60 giorni; nel caso di un rifiuto alla richiesta del titolo di soggiorno o per la mancata dichiarazione di presenza da parte dei cittadini non comunitari che intendono soggiornare in Italia per periodi brevi (o prolungare il soggiorno oltre i 3 mesi). Le pene previste vanno da 6 mesi a 1 anno, innalzabili da 1 a 4 anni nel caso di recidiva. La seconda fattispecie, più grave, ricorre qualora la violazione sia compiuta dagli stranieri già espulsi per ingresso non autorizzato, per mancata dichiarazione di presenza nel territorio dello Stato o per revoca o annullamento del permesso di soggiorno. In questi casi la pena è costituita dalla reclusione da 1 a 4 anni, innalzabili a 5 nell'ipotesi di recidiva. In entrambe le fattispecie si procede all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione da parte del questore, con immediato accompagnamento alla frontiera. È possibile presentare ricorso contro il decreto di espulsione entro 60 giorni, unicamente innanzi al giudice di pace del luogo in cui ha sede l'autorità che ha provveduto all'allontanamento.

⁴³ I programmi di assistenza al ritorno volontario assistito sono gestiti per lo più dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), attraverso la collaborazione operativa con le istituzioni, ma anche con le organizzazioni non governative e gli enti locali. EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009, cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.

⁴⁴ Il recepimento della direttiva 2008/115/CE nell'ordinamento italiano è avvenuto per mezzo del Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89, con il quale, peraltro, sono state previste anche le "disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari". Il Decreto Legge in questione è stato approvato dalla Camera dei deputati il 14 luglio 2011, mentre la conversione definitiva da parte del Senato è avvenuta il 2 agosto 2011.

⁴⁵ Mentre prima dell'approvazione del Decreto Legge del 23 giugno 2011, n. 89, chiunque venisse trovato sul territorio nazionale sprovvisto del permesso di soggiorno o con un permesso di soggiorno scaduto, non rinnovato o revocato, risultava perseguibile penalmente per il reato di ingresso e soggiorno irregolare, anche nell'ipotesi in cui stesse abbandonando il territorio nazionale (soggiacendo a una sanzione da 5.000 a 10.000 euro e al provvedimento di espulsione), con la nuova norma, se risulta in uscita dal territorio italiano non commette più reato sebbene sussistano le condizioni di irregolarità di cui sopra, giacché sta abbandonando volontariamente l'Italia.

⁴⁶ Alla luce della nuova norma, i provvedimenti di espulsione devono tener conto delle situazioni personali dello straniero presente irregolarmente, valutando caso per caso la durata del soggiorno, l'eventuale sussistenza di condanne penali, ecc.

⁴⁷ Le condizioni per l'ottenimento della cittadinanza italiana per matrimonio sono state modificate dalla medesima Legge n. 94/2009, la quale prevede che il coniuge straniero o apolide sposato con un cittadino italiano possa acquisire lo *status civitatis* non più dopo soli 6 mesi ma dopo una permanenza legale in Italia di 2 anni (a partire dalla data delle nozze) o dopo 3 anni in caso di residenza all'estero, con tempi dimezzati in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

⁴⁸ Per una trattazione più articolata dell'argomento cfr. Callia Raffaele, *Famiglie e matrimoni misti in epoca di crisi*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, Idos, Roma, 2011, pp. 127-134.

⁴⁹ Presa di posizione dell'Avvocato Generale Jan Mazak del 1° aprile 2011, Causa C-61/11PPU El Dridi. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CC0061:IT:HTML>.

⁵⁰ L'impegno dei Comuni risulta determinante nel cosiddetto "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR), nell'ambito di una rete degli enti locali che, accedendo al Fondo nazionale per

Note

le politiche e i servizi d'asilo, contribuisce a rendere concreti i progetti di accoglienza integrata (cfr. www.serviziocentrale.it). Oltre a ciò, è inoltre opportuno ricordare che una delegazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) è operativa in Italia fin dal 1953 e lo stesso Ufficio Regionale per il Mediterraneo dell'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), che fino al 2011 ha avuto sede a Roma, ha svolto per anni un ruolo fondamentale nei programmi di ritorno volontario assistito per i migranti africani arrivati in Italia.

⁵¹ È interessante rilevare il ruolo propositivo di molte delle organizzazioni fra quelle citate, le quali si sono recentemente fatte promotrici di due proposte di legge di iniziativa popolare (secondo quanto previsto dall'articolo 71 della Costituzione italiana). La prima riguardante il diritto di voto per gli stranieri regolarmente residenti in Italia da almeno 5 anni. La seconda, invece, propone una semplificazione dell'accesso al diritto di cittadinanza.

⁵² www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/flussi_migratori.

⁵³ EMN Italy (a cura di), *Satisfying labour demand through migration. The Italian case*, Idos, Rome, 2010, pp. 35 e ss. Cfr. www.emnitaly.it/rs-21.htm.

⁵⁴ Le aree geografiche prioritarie vengono, di anno in anno, definite dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Cfr. <http://sedi.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioIX/intro.html>.

⁵⁵ Rotelli Marco, Di Blasi Giulio, *"Aiutiamoli a casa loro": politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2010*, Idos, Roma, 2010, pp. 25-31.

⁵⁶ Il progetto è stato lanciato nel 2001 e ha avuto il sostegno della Cooperazione Italiana dal 2003. www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/SchedaIniziativaTema.asp?id_temi=20&id_Paese=63.

⁵⁷ www.cespi.it/AMERICA-L.html.

⁵⁸ www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/migration-development/engaging-migrant-women-for-development-africa.

⁵⁹ www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=136&Itemid=90.

⁶⁰ www.utlcairo.org/english/conf_mig_feb07/documenti/Final%20report%20of%20IDOM%20Project.pdf.

⁶¹ www.utlcairo.org/newsletter/Newsletter_6.pdf.

⁶² Avviso n.2/2009 per la concessione di un contributo per la realizzazione di una campagna informativa destinata ai minori egiziani, potenziali migranti verso l'Italia, e alle loro famiglie. Cfr. www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/34572662-CB10-461D-B153-23B68CFB805F/0/Avviso2del2009.pdf.

⁶³ Brochure e case study: www.egypt.iom.int/UAMCampaign/Publications/A%20case%20study%2023.6.pdf.

⁶⁴ www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/Campagna_informativa_Egitto_2009.htm.

⁶⁵ IOM, *Egypt after January 25. Survey of youth migration intentions*, Cairo, 2011, cfr. [www.egypt.iom.int/Doc/IOM%20\(2011\)%20Egypt%20after%20January%2025%20Survey%20of%20Youth%20Migration%20Intentions.pdf](http://www.egypt.iom.int/Doc/IOM%20(2011)%20Egypt%20after%20January%2025%20Survey%20of%20Youth%20Migration%20Intentions.pdf).

⁶⁶ Cfr. www.cissong.org/it/progetti/appoggio-alle-iniziative-di-prevenzione-della.

⁶⁷ Il video è disponibile sul sito della ong Tanmia: www.tanmia.ma/emigrer/italiano.html; cfr. anche www.cissong.org/it/press/news/report-concluso-il-1b0-anno-del-progetto.

⁶⁸ www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/22.%20Italian%20Paper%20-%20Italian%20version.pdf.

⁶⁹ www.italiamoldavia.it.

⁷⁰ Babenco Doina, *La clandestinità moldava in Italia*, in "ISIG Magazine", anno x, n.2-3, settembre 2001 www.isimagazine.isig.it/lib/files/isig_mag_bollettino_it_1602_pdf_.pdf.

⁷¹ www.reginapacis.org/files/RAPPORTO_2011.pdf.

⁷² Recentemente è stato pubblicato il rapporto sui rientri e la reintegrazione in Kosovo. www.balkanicauso.org/aree/Kosovo/Campagna-d-informazione-per-uscire-legalmente-dal-Kosovo.

⁷³ www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/Paese.asp?id=26.

⁷⁴ Per maggiori informazioni sulle procedure di ingresso in Italia si rimanda allo studio: EMN Italy (a cura di), *The organization of asylum and migration policies in Italy*, Idos, Rome, 2009. Cfr. www.emnitaly.it/rs-04.htm.

⁷⁵ EMN Italy (a cura di), *Satisfying labour demand through migration. The Italian case*, Idos, Rome, 2010. Cfr. www.emnitaly.it/rs-21.htm.

⁷⁶ EMN Italy (a cura di), *Op. Cit.*, Idos, Rome, 2010, p. 41. Cfr. www.emnitaly.it/rs-21.htm.

⁷⁷ Comunicato stampa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 5 luglio 2011, www.lavoro.gov.it/Lavoro/AreaStampa/comunicati/2011_07_05.htm.

⁷⁸ Comunicato stampa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 19 luglio 2011, www.lavoro.gov.it/Lavoro/AreaStampa/comunicati/2011_07_19_1.htm; www.italcoopalbania.org/borse-distudio.php?l=i.

⁷⁹ Ministero del Lavoro, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione, *Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e Incontro*, Roma, giugno 2010, Cfr. www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0538_Pianointegrazionesicurezzaidentitaincontro.pdf.

⁸⁰ www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/formazione_estero/progetti_pilota.htm.

⁸¹ Ministero del Lavoro, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione, *Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e Incontro*, Roma, giugno 2010, p. 13. Cfr. www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0538_Pianointegrazionesicurezzaidentitaincontro.pdf.

⁸² www.lavoro.gov.it/NR/rdoonlyres/D56A2E3D-BA0B-4920-B242-7F3B9C9751FA/0/D_D_1_08_2011_adozione_avviso_1_2011.pdf.

⁸³ www.lavoro.gov.it/NR/rdoonlyres/81236A0B-C186-4419-8A8E-AFECE3C65668/0/DM_11_07_2011.pdf.

⁸⁴ <https://www.flexi.lavoro.gov.it/flexi/ido/Default.aspx?UICulture=it>.

⁸⁵ www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/SchedaIniziativa.asp?id_paese=58&id_temi=4.

⁸⁶ www.utlcairo.org/newsletter/Newsletter10.pdf.

⁸⁷ www.utlcairo.org/stampa/conf091007/modello%20imm%20it+eg.pdf; www.utlcairo.org/newsletter/Newsletter_6.pdf.

⁸⁸ www.utlcairo.org/newsletter/Newsletter_6.pdf.

⁸⁹ www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/progetti/Programma+AENEAS_Progetto_Tunisia_ITA.htm

⁹⁰ www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/SchedaIniziativa.asp?id_paese=73&id_temi=20.

⁹¹ EMN Italy (a cura di), *Annual Policy Report - Italy 2009*, Idos, Rome, 2010, p. 23. Cfr. www.emnitaly.it/rs-11.htm.

⁹² Guardia di Finanza, *Rapporto 2010*, Roma, 2011. Cfr. www.gdf.gov.it/GdF/it/Documenti_e_pubblicazioni/Pubblicazioni/Le_pubblicazioni_dell_Ente_Editoriale/IL_Rapporto_Annuale/info-614484291.html.

⁹³ Guardia di Finanza, *Rapporto 2010*, Roma, 2011. Cfr. www.gdf.gov.it/GdF/it/Documenti_e_pubblicazioni/Pubblicazioni/Le_pubblicazioni_dell_Ente_Editoriale/IL_Rapporto_Annuale/info-614484291.html.

⁹⁴ www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2010/0414/INTERO.pdf.

⁹⁵ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000122_2010_12_7_maroni_incontra_collega_libico.html_1274398083.html.

⁹⁶ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/2100_500_ministro/00929_2010_02_24_Sahara_II.html.

⁹⁷ www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/06/20110617_FrattiniCntLibico.htm.

Note

⁹⁸ www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/SchedaIniziativa.asp?id_pae=78&id_temi=20.

⁹⁹ www.sturzo.it/site/it-IT/Menu_principale/Area_studi_e_ricerche/Progetti_in_corso/Progetti_in_corso/nigerimm.html.

¹⁰⁰ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0162_2009_07_24_accordo_italo-algerino.html.

¹⁰¹ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/rapporti_internazionali/0539_2009_02_17_accordo_ita_nig_interpol.html_1706701255.html.

¹⁰² www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/2100_500_ministro/00947_2010_02_08_ghana.html.

¹⁰³ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/00941_2010_02_09_Niger.html_1969339068.html.

¹⁰⁴ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/rapporti_internazionali/00905_2010_05_05_egitto_motovedette.html_937531262.html.

¹⁰⁵ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/comunicati_2011/0824_2011_06_30_Sottosegretario_Viale_al_G6_di_Madrid.html_1959983293.html. Vedi anche: EMN Italy (a cura di), *Annual Policy Report 2010*, Idos, Roma, 2011. Cfr. www.emnitaly.it/rs-24.htm.

¹⁰⁶ www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/03/20110325_coop-tun.htm.

¹⁰⁷ L'accordo con la Tunisia, precedentemente in vigore, prevede parimenti il rimpatrio, ma è stato applicato dalle autorità di Tunisi con l'accettazione di solo quattro connazionali al giorno. Cfr. www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000090_2011_03_02_audizione_Tunisia.html_880972224.html.

¹⁰⁸ Cfr. www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000057_2011_05_11_consegna_motovedette_a_Tunisia.html_1932202371.html; www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000065_2011_04_12_Audizione_Maroni_Commissione_Camera.html_1728265668.html; www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html_631041341.html.

¹⁰⁹ Cfr. www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000090_2011_7_22_incontro_Maroni_con_Ali_Al-Isawi.html_1084908927.html; www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0999_2011_05_27_incontro_Viale_Hammarberg.html_427104638.html.

¹¹⁰ Cfr. EMN Italy (a cura di), *Visa policy as migration channel in Italy*, Idos, Roma, 2011, www.emnitaly.it.

¹¹¹ Frontex, *Situation at the external borders of the EU (January-September 2010)*, Warsaw, 2010, cfr. www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art18.html.

¹¹² Informativa del Governo relativa ai flussi migratori a Lampedusa. Seduta del Senato della Repubblica 29 settembre 2011. Cfr. www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0205_Informativa_Viale_Lampedusa.pdf.

¹¹³ In questa materia rapporti annuali sulle politiche 2009 e 2010 dell'EMN si soffermano sulla complessità degli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo (in particolare il rapporto del 2009). Cfr. www.emnitaly.it/researches.htm#4.

¹¹⁴ Il sistema DSS è un sistema in grado di fornire dati necessari alle valutazioni strategiche ed operative della Direzione Centrale dell'Immigrazione della Polizia delle Frontiere, alimentato con i dati statistici provenienti dal sistema statistico attualmente in uso (SMSI – Sistema Monitoraggio e Statistiche Immigrazione), ovvero su respingimenti, riammissioni ed intercettazioni di falso documentale.

¹¹⁵ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0643_fondo_europeo_frontiere_programma_2010.pdf.

¹¹⁶ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0365_programma_annuale_2011.pdf.

¹¹⁷ Audizione dei rappresentanti della Guardia Costiera, 28 giugno 2011. Cfr. www.camera.it/453?bollet=_dati/leg16/lavori/bollet/201106/0628/html/30 (versione audiovisiva disponibile su www.radioradiocale.it/scheda/330874).

¹¹⁸ I lavori sono stati appaltati il 22 ottobre 2010 alla "Almaviva SpA" di Roma, principale gruppo italiano di consulenza e servizi IT (*information & communication technology*) per la pubblica amministrazione, gli enti di previdenza, le banche e altri. Per una spesa di complessivi 5.461.700 euro, Almaviva è tenuta ad assicurare l'installazione e la manutenzione dei cinque impianti radar e la formazione attraverso quattro corsi del personale della Guardia di finanza. Cfr. Assemblea, seduta n. 444 del 7/3/2011, Interrogazione a risposta scritta 4-11155 presentata da Elisabetta Zamparutti: www.camera.it/417?idSeduta=444&resoconto=bt08¶m=n4-11155#n4-11155.

¹¹⁹ EMN Italy (a cura di), *Annual Policy Report 2010*, Idos, Roma, 2011. Cfr. www.emnitaly.it/rs-24.htm.

¹²⁰ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/00916_2010_04_12_vertice_italo_francese.html_1478334784.html.

¹²¹ Per un approfondimento vedi: Frontex, *General Report 2010*, Warsaw, 2011. Cfr. www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_general_report_2010.pdf.

¹²² www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/background_information.

¹²³ Camera dei deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Dossier AS002, 24/03/2011. <http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/As002.htm>.

¹²⁴ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_IT_ACT_part1_v3.pdf.

¹²⁵ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000068_2011_04_08_Italia_Francia.html_631041341.html.

¹²⁶ SEA, *Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi*, Milano, 2010.

¹²⁷ www.cubmalpensa.it/index.php/lavoratori-stranieri/513-immigrazione-irregolarepresentazione-dello-studio-promosso-da-sea.html;

www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/00849_2010_07_05_malpensa_convegno.html_1728265669.html.

¹²⁸ www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Stranieri/IngressoSoggiornoInItalia/Visto_ingresso/Termini_rilascio_visti.htm.

¹²⁹ Cfr. EMN Italy (a cura di), *Visa policy as migration channel in Italy*, Idos, Rome, 2011, www.emnitaly.it.

¹³⁰ www.poliziadistato.it/articolo/11743-Operazione_Pass_Makers/.

¹³¹ www.poliziadistato.it/articolo/view/12961/.

¹³² www.poliziadistato.it/articolo/view/12805/.

¹³³ www.poliziadistato.it/articolo/view/13367/.

¹³⁴ www.poliziadistato.it/articolo/14303-Trento_falsi_documenti_per_visti_6_arresti/.

¹³⁵ www.poliziadistato.it/articolo/14559/.

¹³⁶ www.poliziadistato.it/articolo/view/16414/.

¹³⁷ www.poliziadistato.it/articolo/view/19428/.

¹³⁸ www.poliziadistato.it/articolo/20538-Operazione_Cestia_manette_per_i_trafficienti_di_uomini/.

¹³⁹ www.poliziadistato.it/articolo/view/21303/.

¹⁴⁰ www.poliziadistato.it/articolo/view/21315/.

¹⁴¹ www.poliziadistato.it/articolo/view/21599/.

¹⁴² www.poliziadistato.it/articolo/view/22113/.

Note

- ¹⁴³ www.poliziadistato.it/articolo/view/22913/.
- ¹⁴⁴ www.poliziadistato.it/articolo/view/23041/.
- ¹⁴⁵ <http://blog.panorama.it/italia/2009/05/21/allarme-sicurezza-aumentano-le-patenti-false-tra-gli-stranieri/>.
- ¹⁴⁶ Cfr. Catania Giampiero, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2009*, Idos, Roma, 2009, pp. 311-314.
- ¹⁴⁷ Cfr. Nanni Maria Paola, *I cittadini stranieri: flussi e collettività*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, Idos, Roma, 2011, p. 87-94.
- ¹⁴⁸ CNEL, *La criminalità organizzata cinese in Italia. Caratteristiche e linee evolutive*, Roma, maggio 2011. Cfr. www.cnel.it/213?shadow_documento_fldtipologiaattach=Rapporto.
- ¹⁴⁹ Non tutti questi accordi sono in vigore. EMN Italy (a cura di), *The organization of asylum and migration policies in Italy*, Idos, Rome, 2009. Cfr. www.emnitaly.it/rs-04.htm.
- ¹⁵⁰ Albania, Algeria, Croazia, Bosnia Erzegovina, Egitto, FYROM - Macedonia, Georgia, Filippine, Marocco, Moldavia, Nigeria, Serbia e Montenegro, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia.
- ¹⁵¹ EMN Italy (a cura di), *Annual Policy Report 2010*, Idos, Roma, 2011. Cfr. www.emnitaly.it/rs-24.htm.
- ¹⁵² www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0000094_2011_07_14_Rimpatriati_40_cittadini_egiziani.html_850751360.html.
- ¹⁵³ <http://fortresseurope.blogspot.com/2011/07/i-conti-di-frontex-10-milioni-per-2000.html>.
- ¹⁵⁴ Dichiarazioni di Michelangelo Latella della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno tratte da: *Rimpatri: quasi 10 milioni di euro per meno di 4.000 rientri*, in "Redattore Sociale", 19 luglio 2011.
- ¹⁵⁵ Per una visione più ampia: EMN Italy (a cura di), *Annual Policy Report 2010*, Idos, Roma, 2011, p.11. Cfr. www.emnitaly.it/rs-24.htm.
- ¹⁵⁶ Sentenza n. 245/2011 della Corte Costituzionale. Cfr. www.cortecostituzionale.it.
- ¹⁵⁷ www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note_di_lettura/NL110%20ediz.%20definitiva.pdf.
- ¹⁵⁸ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_200.html.
- ¹⁵⁹ www.camera.it/461?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/11/indag/lavoro/2010/0429&pagina=s010.
- ¹⁶⁰ www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/Progetto_ReLaR.htm.
- ¹⁶¹ www.poliziadistato.it/articolo/view/17376/.
- ¹⁶² www.poliziadistato.it/articolo/18914-Piana_di_Gioia_Tauro_31_arresti_nell_operazione_Migrantes/.
- ¹⁶³ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/00833_2010_11_10_agrumi.html_1084908926.html.
- ¹⁶⁴ www.ilgiornale.it/interni/ndrangheta_e_traffico_clandestini_bluetooth_polizia_67_manette/ndrangheta-calabria-immigrati-clandestini/03-02-2010/articolo-id=418962-page=0-comments=1.
- ¹⁶⁵ www.antoninocaponnetto.org/attachments/018_rapporto%202010.pdf.
- ¹⁶⁶ www.ansa.it/web/notizie/regioni/marche/2010/10/11/visualizza_new.html_1734380539.html.
- ¹⁶⁷ www.ilcorriereedellasicurezza.it/articolo.asp?idarticolo=guardia-di-finanza-verona-operazione-landless_3536.
- ¹⁶⁸ www.ennanotizie.info/?option=com_content&view=article&id=4903&catid=
- ¹⁶⁹ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0076_2010_08_14_arresto_Butter.html_1932202370.html.
- ¹⁷⁰ Carfagna Massimo, Pittau Franco, *Italia: 20 anni di regolarizzazioni*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2002*, Nuova Anterem, Roma, 2002, pp. 129-138; Nanni Maria Paola, *2009: una*

regolarizzazione "selettiva", in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2010*, Idos, Roma, 2010, pp. 112-117.

¹⁷¹ www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0099_Emersione_colf_e_badanti-dati_al_14_marzo_2011.pdf.

¹⁷² www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/0D437786-9790-4B93-8625-E2BAD6A67FEE/0/Rapporto_immigrazione_sintesi_250211.pdf.

¹⁷³ Per ulteriori dettagli: EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009, p. 56. Cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.

¹⁷⁴ Cfr. International Organization for Migration (IOM), *Return migration. Policies and practices in Europe*, Geneva, 2004; IOM, *Essentials of migration management. A Guide for policy makers and practitioners*, vol. 3, Geneva, 2004.

¹⁷⁵ EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009, p. 56. Cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.

¹⁷⁶ www.retenirva.it/DOC-fase3/PARTIRIII.pdf.

¹⁷⁷ www.retenirva.it/DOC-fase3/ODISSEOII.pdf.

¹⁷⁸ www.retenirva.it/DOC-fase3/REMPLOY.pdf.

¹⁷⁹ www.retenirva.it/DOC-fase3/REMIDA.pdf.

¹⁸⁰ www.retenirva.it/DOC-fase3/RIVANII.pdf.

¹⁸¹ Per informazioni: www.retenirva.it.

¹⁸² www.retenirva.it/DOC-fase3/REFORMII.pdf.

¹⁸³ www.retenirva.it/DOC-fase3/Scheda-Volver.pdf.

¹⁸⁴ Senato, *Il bilancio dello Stato 2010-2012 Una analisi delle spese per missioni e programmi*, Roma, gennaio 2010. Cfr. www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Elementi_di_documentazione/ED%2026.pdf.

¹⁸⁵ Interpellanza urgente 2-01053, 14/04/2011, seduta n.464 http://banchediti.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.asp?highLight=0&idAtto=37940&stile=6.

¹⁸⁶ www.retenirva.it/Materiali/RVA-ORIENTAMENTI-PER-I-MEDIA.pdf.

¹⁸⁷ Il comma 4 dell'articolo 9, della Legge 6 marzo 1998 n. 40, dispone che il "Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Interno [promuovano] le iniziative occorrenti, d'intesa con i Paesi interessati, al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti e il rilascio dei documenti eventualmente necessari per migliorare l'efficacia dei provvedimenti previsti dalla presente Legge. A tale fine, le intese di collaborazione possono prevedere la cessione a titolo gratuito alle autorità dei Paesi interessati di beni mobili e apparecchiature specificamente individuate, nei limiti delle compatibilità funzionali e finanziarie definite dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro".

¹⁸⁸ La direttiva rimpatri è stata attuata dal Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89 (approvato dalla Camera dei deputati il 14 luglio 2011 dal Senato il 2 agosto 2011).

¹⁸⁹ EMN Italy (a cura di), *Satisfying labour demand through migration. The Italian case*, Idos, Rome, 2010, p. 41 e seg. Cfr. www.emnitaly.it/rs-21.htm.

¹⁹⁰ Cfr. il sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (www.lavoro.gov.it, al 10 settembre 2011).

¹⁹¹ EMN Italy (a cura di), *Satisfying labour demand through migration. The Italian case*, Idos, Roma, 2010, pp. 43-44. Cfr. www.emnitaly.it/rs-21.htm.

¹⁹² L'adesione al trattato è avvenuta per mezzo della Legge 30 giugno 2009, n. 85 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 160 del 13 luglio 2009, Supplemento ordinario n. 108).

¹⁹³ Il sito ufficiale del programma è accessibile all'indirizzo: www.enpicbmed.eu; www.regione.sardegna.it/speciali/enpicbc.

¹⁹⁴ La ratifica ed esecuzione del "trattato di amicizia, partenariato e cooperazione" è avvenuta tra-

Note

mite la Legge 6 febbraio 2009, n. 7 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 40 del 18 febbraio 2009). Un articolato *dossier* sul trattato italo-libico è stato realizzato dal prof. Natalino Ronzitti, docente di diritto internazionale e consigliere scientifico dello IAI (Istituto Affari Internazionali), per il “Servizio studi” e il “Servizio affari internazionali” del Senato della Repubblica Italiana (cfr. www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/108.pdf).

¹⁹⁵ Va ricordato, in proposito, che la Libia non ha firmato la convenzione di Ginevra del 1951 sui diritti dei rifugiati e non dispone di una legislazione in materia d’asilo.

¹⁹⁶ EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009, p. 57. Cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.

¹⁹⁷ Ivi, p. 38. Cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.

¹⁹⁸ Cfr. Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum* (13189/08 ASIM 68), Brussels, 24 September 2008.

¹⁹⁹ L’Ufficio è divenuto pienamente operativo negli anni seguenti. Recentemente, la “Convenzione Europol” è stata sostituita dalla decisione del Consiglio UE del 6 aprile 2009 con cui si istituisce il cosiddetto “Ufficio europeo di polizia” (Europol) dal 1° gennaio del 2010. Cfr. Council of the European Union, *Council decision* (2009/371/JHA) establishing the European Police Office (Europol), Brussels, 6 April 2009.

²⁰⁰ Cfr. Council of the European Union, *Council decision* (2005/681/JHA) establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA, Brussels, 20 September 2005.

²⁰¹ Cfr. Council of the European Union, *Council regulation* (EC) n. 2007/2004) establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Brussels, 26 October 2004.

²⁰² Cfr. Hatton Timothy, *Refugees from North Africa: A case for cooperation?*, 2nd May 2011. L’articolo è consultabile nel sito web “Vox” (Research-based policy analysis and commentary from leading economists) al seguente indirizzo: www.voxeu.com/index.php?q=node/6445.

²⁰³ Fondazione Ismu, *Quindicesimo Rapporto sulle Migrazioni 2009*, Franco Angeli/Ismu, Milano 2010, pp. 27-31.

²⁰⁴ Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, Idos, Roma, 2011, pp. 110 e 255-256.

²⁰⁵ www.portalecnel.it/Portale/DocumentiAltriOrganismi.nsf/vwPerONC?Openview.

7. Allegato statistico

Tavola 1: Cittadini di Paesi terzi rintracciati in condizione di irregolarità (2008-2010)

Tabella 1.1: Linee di tendenza dei rintracciati in condizione di irregolarità

	2008	2009	2010
Numero totale	68.175	53.440	46.955

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 1.2: Età dei rintracciati in condizione di irregolarità

	2008	2009	2010
< 14 anni	0	0	0
14 - 17 anni	0	0	325
18 - 34 anni	54.315	41.035	33.725
> 35 anni	13.860	12.405	12.905
Totale	68.175	53.440	46.955

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 1.3: Genere dei rintracciati in condizione di irregolarità

	2008	2009	2010
Maschi	62.535	48.915	42.830
Femmine	5.640	4.530	4.125
Totale	68.175	53.440	46.955

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 1.4: Primi 10 Paesi dei rintracciati in condizione di irregolarità

	2008		2009		2010	
	Paese	Totale	Paese	Totale	Paese	Totale
1°	Marocco	11.520	Marocco	9.450	Marocco	7.900
2°	Tunisia	7.860	Tunisia	8.175	Tunisia	5.160
3°	Egitto	4.245	Senegal	3.800	Nigeria	3.965
4°	Senegal	4.190	Cina (incl. Hong Kong)	3.460	Senegal	3.250
5°	Cina (incl. Hong Kong)	4.150	Nigeria	3.370	Cina (incl. Hong Kong)	2.965
6°	Nigeria	4.045	Egitto	3.170	Albania	2.820
7°	Albania	3.635	Albania	2.875	Egitto	2.720
8°	India	2.570	Bangladesh	1.600	Ucraina	1.460
9°	Moldavia	2.230	Moldavia	1.485	Algeria	1.420
10°	Ucraina	2.090	India	1.480	India	1.260

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Allegato statistico

Tabola 2: Cittadini di Paesi terzi respinti alla frontiera (2008-2010)

	2008	2009	2010
Numero totale	6.405	3.700	4.215

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

	2008	2009	2010
Documento di viaggio non valido	1.745	545	545
Documento di viaggio	835	565	390
Visto/permesso di soggiorno non	1.675	830	880
Visto/permesso di soggiorno falso	210	180	210
Scopo e condizioni di soggiorno	1.230	1.030	1.180
Persona già presente 3 mesi nel	40	40	70
Mezzi di sussistenza non sufficienti	120	95	115
Persona segnalata	515	410	800
Persona considerata un pericolo	30	5	25
Totale	6.405	3.700	4.215

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

	2008	2009	2010
Terra	1.820	:	:
Mare	1.445	1.190	1.270
Aria	3.135	2.510	2.945
Totale	6.405	3.700	4.215

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

	2008		2009		2010	
	Pese	Totale	Pese	Totale	Pese	Totale
1°	Iraq	385	Albania	435	Albania	575
2°	Albania	355	Marocco	265	Sconosciuto	500
3°	Serbia	330	Sconosciuto	235	Macedonia FYR of	215
4°	Marocco	325	Iraq	205	Serbia	205
5°	Afghanistan	310	Afghanistan	175	Marocco	190
6°	Turchia	275	Turchia	155	Brasile	190
7°	Brasile	270	Brasile	150	Turchia	150
8°	Nigeria	220	Nigeria	145	Cina (incl. Hong Kong)	150
9°	Cina (incl. Hong Kong)	200	Cina (incl. Hong Kong)	135	Afghanistan	130
10°	Paraguay	195	Senegal	115	Algeria	115

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

Tavola 3: Cittadini di Paesi terzi sottoposti ad un ordine di espulsione dopo essere stati trovati presenti irregolarmente (2008-2010)

Tabella 3.1: Linee di tendenza delle espulsioni

	2008	2009	2010
Numero totale	68.175	53.440	46.955

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 3.2: Primi 10 Paesi degli espulsi

	2008		2009		2010	
	Paese	Totale	Paese	Totale	Paese	Totale
1°	Marocco	11.520	Marocco	9.450	Marocco	7.900
2°	Tunisia	7.860	Tunisia	8.175	Tunisia	5.160
3°	Egitto	4.245	Senegal	3.800	Nigeria	3.965
4°	Senegal	4.190	Cina (incl. Hong Kong)	3.460	Senegal	3.250
5°	Cina (incl. Hong Kong)	4.150	Nigeria	3.370	Cina (incl. Hong Kong)	2.965
6°	Nigeria	4.045	Egitto	3.170	Albania	2.820
7°	Albania	3.635	Albania	2.875	Egitto	2.720
8°	India	2.570	Bangladesh	1.600	Ucraina	1.460
9°	Moldavia	2.230	Moldavia	1.485	Algeria	1.420
10°	Ucraina	2.090	India	1.480	India	1.260

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Allegato statistico

Tavola 4: Cittadini di Paesi terzi rimpatriati a seguito di un ordine di espulsione dopo essere stati rintracciati irregolarmente presenti (2008-2010)

Tabella 4.1: Linee di tendenza dei rimpatri a seguito di un ordine di espulsione

	2008	2009	2010
Numero totale rimpatriati a seguito ordine	7.140	5.315	4.890
Numero totale rimpatriati verso un Paese	7.140	5.315	4.890

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 4.2: Primi 10 Paesi di rimpatriati a seguito di un ordine di espulsione

	2008		2009		2010	
	Paese	Totale	Paese	Totale	Paese	Totale
1°	Albania	1.215	Albania	1.085	Albania	1.000
2°	Marocco	1.075	Marocco	830	Marocco	745
3°	Tunisia	660	Tunisia	540	Egitto	450
4°	Egitto	555	Moldavia	395	Tunisia	385
5°	Moldavia	545	Ucraina	355	Ucraina	330
6°	Palestina	535	Egitto	225	Moldavia	240
7°	Ucraina	430	Nigeria	190	Nigeria	195
8°	Serbia	270	Serbia	180	Algeria	165
9°	Algeria	225	Algeria	170	Serbia	155
10°	Iraq	165	Senegal	145	Brasile	155

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 4.3: Primi 10 Paesi di rimpatriati verso un Paese terzo a seguito di un ordine di espulsione

	2008		2009		2010	
	Paese	Totale	Paese	Totale	Paese	Totale
1°	Albania	1.215	Albania	1.085	Albania	1.000
2°	Marocco	1.075	Marocco	830	Marocco	745
3°	Tunisia	660	Tunisia	540	Egitto	450
4°	Egitto	555	Moldavia	395	Tunisia	385
5°	Moldavia	545	Ucraina	355	Ucraina	330
6°	Palestina	535	Egitto	225	Moldavia	240
7°	Ucraina	430	Nigeria	190	Nigeria	195
8°	Serbia	270	Serbia	180	Algeria	165
9°	Algeria	225	Algeria	170	Serbia	155
10°	Iraq	165	Senegal	145	Brasile	155

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

RISPOSTE PRATICHE ALL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

Tavola 5: Cittadini di Paesi terzi la cui richiesta di asilo è stata rifiutata (2008-2010)

Tabella 5.1: Linee di tendenza dei rifiuti delle richieste d'asilo

		2008	2009	2010
Numero totale	In prima istanza	10.485	13.950	7.015
	A seguito di	30	1.475	1.260

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 5.2: Genere dei cittadini di Paesi Terzi la cui richiesta d'asilo è stata rifiutata

		2008	2009	2010
Richieste rifiutate in prima istanza	Maschio	8.980	11.220	4.990
	Femmina	1.505	2.730	2.025
	Sconosciuto	0	0	0
	Totale	10.485	13.950	7.015
Richieste rifiutate a seguito di decisione definitiva	Maschio	30	1.270	955
	Femmina	5	205	300
	Sconosciuto	0	0	0
	Totale	30	1.475	1.260

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 5.3a: Primi 10 Paesi (rifiuto in prima istanza)

	2008		2009		2010	
	Paese	Totale	Paese	Totale	Paese	Totale
1°	Nigeria	2.730	Nigeria	4.925	Nigeria	1.625
2°	Ghana	1.070	Ghana	1.095	Ghana	505
3°	Bangladesh	900	Pakistan	920	Bosnia Erzegovina	490
4°	Costa d'Avorio	830	Bangladesh	795	Serbia	475
5°	Afghanistan	585	Sconosciuto	665	Pakistan	435
6°	Pakistan	505	Costa d'Avorio	560	Turchia	350
7°	Sconosciuto	365	Gambia	455	Kosovo	255
8°	Togo	360	Burkina Faso	390	Costa d'Avorio	200
9°	Burkina Faso	340	Algeria	355	Bangladesh	180
10°	Mali	285	Eritrea	310	Montenegro	180

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 5.3b: Primi 10 Paesi (rifiuto a seguito decisione definitiva)

	2008		2009		2010	
	Paese	Totale	Paese	Totale	Paese	Totale
1°	Bangladesh	15	Nigeria	490	Nigeria	580
2°	Ghana	5	Ghana	295	Ghana	110
3°	Pakistan	5	Costa d'Avorio	115	Pakistan	85
4°	:	:	Bangladesh	90	Costa d'Avorio	80
5°	:	:	Pakistan	80	Mali	40
6°	:	:	Burkina Faso	50	Gambia	35
7°	:	:	Togo	50	Turchia	35
8°	:	:	Mali	40	Bangladesh	25
9°	:	:	Guinea	30	Sconosciuto	25
10°	:	:	Gambia	25	Burkina Faso	20

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Allegato statistico

Tavola 6: Cittadini di Paesi terzi il cui status di protezione è stato ritirato a seguito di una decisione definitiva (2008-2010)

<i>Tabella 6.1: Linee di tendenza dei ritiri dello status di protezione a seguito di una decisione definitiva</i>			
	2008	2009	2010
Numero totale	0	10	20

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

<i>Tabella 6.2: Primi 10 Paesi dei cittadini di Paesi terzi il cui status di protezione è stato ritirato a seguito di una decisione</i>						
Posizione	2008		2009		2010	
	Paese	Totale	Paese	Totale	Paese	Totale
1°	:	:	Albania	5	Croazia	5
2°	:	:	:	:	Angola	5
3°	:	:	:	:	Azerbaijan	5
4°	:	:	:	:	Iraq	5
5°	:	:	:	:	:	:
6°	:	:	:	:	:	:
7°	:	:	:	:	:	:
8°	:	:	:	:	:	:
9°	:	:	:	:	:	:
10°	:	:	:	:	:	:

FONTE: EMN Italia. Elaborazioni su dati Eurostat

Le pubblicazioni EMN Italia



www.emnitaly.it

IDOS e la Rete europea migrazioni EMN

Dal dicembre 2002, prima il Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, e quindi il Centro Studi e Ricerche IDOS, collabora con il Ministero dell'Interno per lo sviluppo della rete europea sulle migrazioni (EMN) e la gestione del relativo Punto di contatto nazionale.

La rete EMN, dopo una fase pilota, è stata formalmente istituita in forza della Decisione del Consiglio dell'UE n. 381 del 14 maggio 2008 con l'obiettivo di fornire ai policy makers e, in prospettiva, all'opinione pubblica, dati attendibili e omogenei in materia di immigrazione e asilo. Tra il 2009 e il 2012 il Punto di contatto italiano ha pubblicato quattro rapporti nazionali. Gli studi curati hanno riguardato diversi temi: organizzazione delle politiche, minori non accompagnati, ritorno volontario, status di protezione non armonizzata, carenza di manodopera, migrazioni circolari e temporanee. A questi, inoltre, si aggiungono i rapporti annuali sulle statistiche e sulle politiche migratorie, che la Commissione Europea è solita utilizzare per valutare lo stato di implementazione del cosiddetto "Patto Immigrazione e Asilo" e del "Programma di Stoccolma".

Il Punto di contatto ha assicurato una regolare partecipazione a tutti i meeting formali della rete, alle varie sessioni di training e, in particolare, al Gruppo di lavoro per la realizzazione del Glossario dei termini sull'immigrazione e l'asilo.

In cooperazione con i Punti di contatto di diversi Paesi membri sono state realizzate iniziative di collaborazione, come per esempio il Twinning meeting con Austria, Bulgaria, Finlandia, Francia, Lettonia, Polonia e Ungheria (Roma, 15-16 giugno 2011); il gemellaggio con la Francia (Parigi, 21-22 mar. 2011) e, subito dopo, con Malta, Cipro e Grecia (La Valletta, 14-15 apr. 2011).

Il Punto di contatto ha inoltre presentato alla Commissione Europea lo studio nazionale sui minori non accompagnati (Bruxelles, 10 dic. 2010) e partecipato con una presentazione dal titolo "The impact of immigration on the ageing Italian society" alla conferenza Metropolis (Punta Delgada, 16 sett. 2011) e con una relazione tematica alle conferenze EMN organizzate a Parigi e La Valletta (29 e 30 nov. 2011).

A livello nazionale, dal 2005 vengono solitamente organizzati due meeting l'anno del network nazionale. Gli studi realizzati per la rete EMN sono stati presentati in occasione di diversi importanti convegni e distribuiti presso lo stand del Ministero dell'Interno in occasione del meeting annuale dell'ANCI (Brindisi, 5-8 ottobre 2011). In particolare, la traduzione in italiano del "Glossario EMN Migrazione e Asilo" è stata oggetto di un'ampia campagna di disseminazione, a partire dalla presentazione ufficiale tenuta a Roma presso la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea (15 giu. 2011).

In prospettiva è l'intento di potenziare il servizio conoscitivo a supporto della Commissione Europea, unitamente a una più ampia informazione destinata all'opinione pubblica.

Per maggiori informazioni e per scaricare gli studi citati: www.emnitaly.it.



Bibliografia del Centro Studi e Ricerche Idos

Allo scopo di realizzare il presente volume si è fatto riferimento all'ampia produzione scientifica prodotta da Idos, un centro di ricerca specializzato in materia di immigrazione e asilo in Italia supportato da una équipe di ricercatori impegnati sul campo da quasi venti anni così come da numerosi esperti esterni.

Su questa materia Idos non solo produce studi, ricerche e indagini qualitative (attraverso i quali collega i dati e statistiche provenienti da diverse fonti), ma anche organizza o partecipa a conferenze, seminari e corsi di formazione sia in Italia che all'estero, in collaborazione con le organizzazioni internazionali, gli enti nazionali e locali e la rete ecclesiale legata a Caritas e Migrantes.

Dal 1991, ogni anno, su incarico di Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, Idos realizza un rapporto socio-statistico sull'immigrazione in Italia chiamato *Dossier Statistico Immigrazione* (Edizioni Idos, Roma, ottobre 2011). Questo volume, di circa 500 pagine, è pubblicato in 20.000 copie e distribuito in tutta Italia. Nel settembre 2003, in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (Oim) e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel), è stata anche pubblicata un'edizione in lingua inglese (*Contemporary migration in Italy. Current trends and future perspectives*, Edizioni Nuova Anterem, Roma, settembre 2003), in occasione del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea.

A partire dalla fine del 2002, Idos è stato scelto dal Ministero dell'Interno, come supporto tecnico del punto di contatto nazionale presso la Rete europea sulle migrazioni EMN della Commissione europea, in ragione della capacità di raccogliere e analizzare informazioni e dati a livello nazionale. Diversi studi comparativi sono stati caricati sul sito nazionale www.emnitaly.it e quattro rapporti bilingui sono stati pubblicati: *Politiche migratorie. Lavoratori qualificati. Settore sanitario. Primo rapporto EMN Italia*, Edizioni Idos, Roma, dicembre 2009; *Minori non accompagnati. Ritorno assistito. Protezione internazionale. Secondo rapporto EMN Italia*, Edizioni Idos, Roma, marzo 2010; *Immigrati e mercato del lavoro. Terzo rapporto EMN Italia*, Edizioni Idos, Roma, novembre 2010; e il presente rapporto (Canali migratori. Visti e flussi irregolari, marzo 2012.). Un'edizione italiana dell'EMN Glossary on Asylum and Migration è stata inoltre recentemente finalizzata: *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, Edizioni Idos, Roma, luglio 2011. Sono stati pubblicati anche tre studi pilota bilingui in italiano e in inglese: *L'impatto dell'immigrazione sulla società italiana*, EMN/Ministero dell'Interno, Roma, dicembre 2004; *Immigrazione irregolare in Italia*, EMN/Ministero dell'Interno, Roma, dicembre 2005; *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, EMN / Ministero dell'Interno, Roma, dicembre 2006.

Per il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel), Idos implementa un database di dati statistici sull'immigrazione e produce un rapporto annuale sugli *Indici di integrazione territoriale degli immigrati in Italia*, in cui, attraverso un sistema di indicatori e indici originali, i ricercatori applicano una metodologia in grado di misurare i diversi livelli di inserimento sociale, culturale e occupazionale degli stranieri nelle varie regioni d'Italia. Tra i rapporti caricati sul sito www.cnel.it, l'ultima pubblicazione è la seguente: Cnel, *Indici di Integrazione degli Immigrati in Italia. VIII Rapporto*, Roma, febbraio 2012. Nello stesso ambito di ricerca, si può citare anche il rapporto relativo al progetto comunitario Inti: Idos Centro Studi e Ricerche, *Misurare l'integrazione. Il caso italiano*, Edizioni Idos, Roma, marzo 2008 (versione bilingue).

Per sua iniziativa o per conto di altre istituzioni, Idos svolge anche attività di ricerca su temi specifici legati all'immigrazione e all'emigrazione in Italia. Tra questi è importante ricordare alcu-

ne pubblicazioni annuali: *Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi previdenziali*, curato per l'INPS, Edizioni Idos, Roma, maggio 2011 (dal 2005), *Rapporto Italiani nel mondo*, curato per la Fondazione Migrantes, Edizioni Idos, Roma, giugno 2011 (dal 2006); e *l'Osservatorio romano sulle migrazioni*, curato per la Caritas di Roma, Edizioni Idos, Roma, dicembre 2011 (dal 2007). Quest'ultimo è stato preceduto da un volume monografico: Camera di Commercio e Caritas di Roma, *Gli Immigrati nell'economia romana: Lavoro, Imprenditoria, Risparmio, Rimesse*, Camera di Commercio, Roma, agosto 2003.

Sono state poi pubblicate diverse monografie: OIM, Caritas di Roma/Dossier Statistico Immigrazione, Archivio dell'immigrazione, *L'Immagine degli immigrati in Italia. Media, società civile e mondo del lavoro*, Edizioni Idos, Roma, aprile 2005; Caritas Italiana, *Dalle consulte e dai consigli aggiunti al diritto di voto*, Edizioni Idos, Roma, luglio 2005; Deutsch Botschaft Rom, Caritas Italiana, *Da immigrato a cittadino: esperienze in Germania e in Italia*, Edizioni Idos, Roma, febbraio 2008 (edizione bilingue in italiano e in tedesco); Idos Centro Studi e Ricerche, *Le condizioni di vita e di lavoro degli immigrati nell'area romana*, Edizioni Idos, Roma, luglio 2008; Fondazione Ethnoland, *Immigrati Imprenditori*, Edizioni Idos, Roma, gennaio 2009; Ministero dell'Interno/Fondo Europeo Integrazione, *Immigrazione, Regioni e Consigli Territoriali per l'Immigrazione. I dati fondamentali 2009*, Edizioni Idos, Roma, giugno 2010; Regione Lazio, *Il Lazio nel Mondo. Immigrazione ed emigrazione 2011*, Edizioni Idos, Roma, luglio 2011; OIM, *1951-2011: le migrazioni in Italia tra passato e futuro*, Edizioni Idos, Roma, gennaio 2012 (edizione bilingue in italiano e inglese).

Infine, la massima attenzione è stata dedicata alla pubblicazione di monografie volte ad analizzare specifiche collettività straniere: Caritas Italiana, Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, *Europa. Allargamento a Est e immigrazione*, Edizioni Idos, Roma, giugno 2004 (pubblicato in occasione dell'allargamento ad Est dell'Unione Europea), Caritas Italiana, *Polonia nuovo paese di frontiera Da migranti a comunitari*, Edizioni Idos, Roma, giugno 2006; Caritas Italiana, *Romania immigrazione e lavoro in Italia. Problemi e prospettive*, Edizioni Idos, Roma, giugno 2008; Idos Centro Studi e Ricerche, *Gli Albanesi in Italia. Conseguenze economiche e sociali dell'immigrazione*, Edizioni Idos, Roma, settembre 2008; Caritas/Migrantes, *America Latina-Italia. Vecchi e Nuovi Migranti*, Edizioni Idos, Roma, settembre 2009; Caritas/Migrantes, *Africa-Italia Scenari Migratori*, Edizioni Idos, Roma, giugno 2010; Caritas Italiana/Confederatia Caritas di Romania, *I Romeni in Italia tra rigiuto e accoglienza*, Edizioni Sinnos/Idos, Roma, marzo 2010 (edizione bilingue in italiano e romeno)

La pubblicazione più recente è rappresentata dal Manuale per giornalisti redatto per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'associazione Lai-momo nell'ambito di un progetto del Fondo nazionale per l'integrazione (*Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione*, Bologna, febbraio 2012). Il manuale fornisce informazioni e dati quantitativi facilmente consultabili insieme ad esempi di buone pratiche di comunicazione. Al fine di proporre un "Glossario per una corretta informazione", posto in allegato alla pubblicazione, ampio utilizzo è stato fatto del *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, uno strumento di carattere giuridico curato dalla rete European MigrationNetwork.