



Immigrati e rifugiati Normativa, istituzioni e competenze

QUINTO 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/Centro Studi e Ricerche



MINISTERO
DELL'INTERNO



Roma, Maggio 2012
www.emnitaly.it

EMN Italia
Quinto rapporto EMN Italia
Immigrati e rifugiati. Normativa, istituzioni e competenze
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

Raffaele Callia, Marta Giuliani, Lorenzo Luatti, Franco Pittau, Antonio Ricci

Redazione

Mariagrazia Colosimo e Chiara Impagliazzo (Ministero dell'Interno)
Raffaele Callia, Marta Giuliani, Lorenzo Luatti, Zsuzsanna Pasztor,
Franco Pittau, Antonio Ricci (Idos/EMN Italy)
Ginevra Demaio, Luca Di Sciullo, Delfina Licata, Renato Marinaro, Maria Paola Nanni
(IDOS/Centro Studi e Ricerche)

Segreteria di redazione

Maria Pia Borsci, Claudia Mancosu, Giuseppe Mazza

Copertina di Francesco Maria Carloni

*Il Presidente Giorgio Napolitano con alcuni dei "nuovi cittadini italiani" ricevuti al Quirinale il 15/11/2011
Per gentile concessione dell'Ufficio Stampa del Quirinale*

***Pubblicazione co-finanziata dalla Commissione Europea (Budget EMN 2012)
con il supporto 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
info@emnitaly.it

Maggio 2012

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

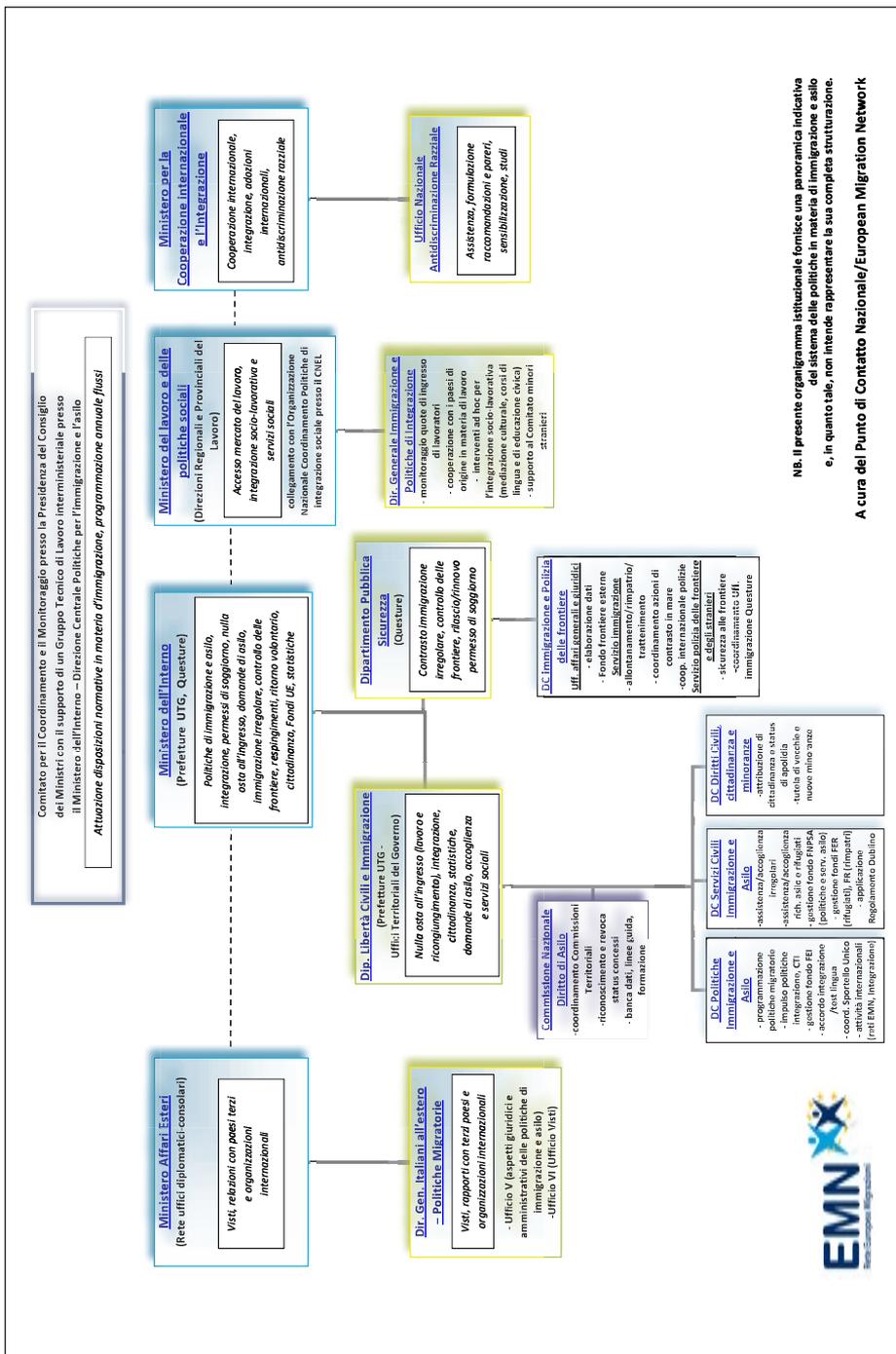
ISBN 978 88 6480 029 5

Indice

Prefazione: Prefetto Angela Pria	5
Introduzione: Prefetto Angelo Malandrino	7
1. Obiettivi e metodologia	9
2. Quadro politico, giuridico e istituzionale	11
2.1. Organizzazione delle strutture	11
2.1.1. Aspetti generali e coordinamento	11
2.1.2. Competenze del Ministero dell'Interno.....	12
2.1.2.1. <i>Competenze del Ministero dell'Interno a livello centrale</i>	12
2.1.2.2. <i>I Consigli Territoriali per l'Immigrazione</i>	13
2.1.3. Competenze di altri Ministeri	14
2.2. Aspetti giuridici	15
2.3. Altri soggetti interessati alle politiche migratorie e di asilo	16
3. Panoramica storico-giuridica	17
3.1. Evoluzione del fenomeno immigratorio in Italia.....	17
3.2. Evoluzione storico-giuridica	17
4. Organizzazione delle politiche	25
4.1. Immigrazione e asilo	25
4.1.1. Procedure di ingresso	25
4.1.2. Condizioni di ammissione	27
4.1.3. Residenza autorizzata	32
4.1.4. Integrazione	34
4.1.4.1. <i>Le competenze del Ministero dell'Interno</i>	34
4.1.4.2. <i>La prospettiva del voto amministrativo</i>	36
4.1.4.3. <i>La mediazione interculturale</i>	37
4.1.4.4. <i>Scuola e università</i>	38
4.1.5. Cittadinanza	39
4.1.6. Accesso al mercato del lavoro	41
4.1.7. Ritorno	46
4.1.8. Accoglienza	52
4.1.8.1. <i>L'accoglienza dei richiedenti asilo</i>	52
4.1.8.2. <i>La gestione dell'emergenza Nord Africa</i>	52
4.1.9. Cittadini comunitari.....	54
4.2. Collegamenti intersettoriali.....	54
5. Analisi e considerazioni finali	58
Bibliografia	65
Sitografia	67
Allegato statistico.....	68
Glossario.....	69

Immigrati e rifugiati. Normativa, istituzioni e competenze

ITALIA - Organigramma istituzionale delle politiche in materia di immigrazione e asilo (aprile 2012)



Prefazione

PREFETTO ANGELA PRIA,

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

La presente ulteriore pubblicazione del Punto di Contatto italiano dell'European Migration Network (EMN), che approfondisce la tematica *"Immigrati e rifugiati. Normativa, istituzioni e competenze"*, è stata ideata con lo scopo di fornire uno strumento di conoscenza e di lavoro per tutti gli operatori del settore: funzionari pubblici, operatori sociali, studiosi, rappresentanti delle associazioni degli immigrati, mediatori interculturali.

Gli stessi immigrati, quelli che da anni stanno nel nostro Paese oramai integrati nel tessuto sociale o sono arrivati da poco conseguendo un titolo per la regolare permanenza sul territorio nazionale, possono trovare in queste pagine utili indicazioni per confrontarsi con l'articolato sistema di norme disciplinanti il loro *status*.

Più in generale, la complessità dell'ordinamento italiano nella materia dell'immigrazione è data dal fatto che questo settore risulta caratterizzato da un variegato panorama delle fonti del diritto: norme consuetudinarie del diritto internazionale, trattati internazionali e comunitari, la Costituzione, le leggi statali e regionali, gli atti aventi forza di legge e i regolamenti; senza contare poi le così dette fonti interne della Pubblica amministrazione quali le circolari e le prassi.

La nostra Costituzione è, peraltro, impostata nel senso di attribuire alla legislazione esclusiva dello Stato le materie del diritto d'asilo e della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e dell'immigrazione.

Tale ripartizione di competenza è stata talvolta foriera di dubbi sui reali confini fra le attribuzioni dello Stato e delle Regioni, determinando controversie innanzi alla Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Il fatto che l'ordinamento giuridico risulti complesso e, talvolta, di non facile interpretazione sulla materia dell'immigrazione incide direttamente sulla Pubblica Amministrazione intesa come "organizzazione" e come "attività".

Non solo infatti la pluralità di fonti si tramuta in una molteplicità di apparati organizzativi titolari di specifiche competenze e poteri, ma anche l'esercizio di siffatti poteri dà origine ad una serie di attività amministrative, non sempre coordinate tra loro.

A fronte di tutto ciò ritengo, quindi, sia utile *"conoscere" la normativa italiana per gestire al meglio il fenomeno migratorio*. Ed è, appunto, questo l'obiettivo che è alla base della presente iniziativa editoriale, la quale mette a disposizione degli interessati un volume completo dal punto di vista scientifico, aggiornato quanto all'evoluzione legislativa e amministrativa e accessibile dal punto di vista stilistico.

L'auspicio è che l'opera possa avere una capillare diffusione e possa favorire un'ampia discussione fra il settore pubblico, quello dell'associazionismo laico e religioso e il mondo accademico.

Introduzione

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

Gli stranieri regolarmente residenti in Italia, comunitari e non, hanno raggiunto alla fine del 2010 la soglia dei 5 milioni, di cui un quinto ha meno di diciotto anni e un ottavo è nato in Italia. Notevole è l'impatto di questa presenza sul tessuto produttivo: gli immigrati assicurano forza lavoro in molti settori, sono determinanti in diversi comparti produttivi e partecipano alla crescita del PIL in termini più che proporzionali rispetto alla loro incidenza numerica.

Nel settore del lavoro dipendente costituiscono un decimo della forza lavoro, con quasi 2,3 milioni di addetti. Una recente ricerca ha evidenziato come negli ultimi dieci anni l'immigrazione abbia trainato non solo la crescita demografica, ma anche l'aumento dell'occupazione di quasi tutti i Paesi europei, Italia compresa. L'aumento dell'occupazione di 2 milioni di unità registratosi in Italia nell'ultimo decennio è stato quasi esclusivamente dovuto all'inserimento dei nuovi arrivati. Il loro tasso di attività nel 2010 è mediamente del 76,2% e quindi ben 13 punti in più rispetto alla media nazionale (Istat, 2011).

Attualmente, però, anche gli immigrati stanno pagando duramente gli effetti della crisi e sono arrivati a incidere per un quinto sui disoccupati. La precarietà del lavoro si riflette pesantemente sul piano abitativo, dove l'Istat ha accertato che si trova in condizione di disagio il 34% degli immigrati (contro il 14% degli italiani).

Accusano non solo un aumento della disoccupazione, ma anche un deterioramento delle condizioni di lavoro, un incremento degli ostacoli alla stabilizzazione e alla promozione professionale, livelli salariali più bassi, un acuirsi della povertà. Ciò nonostante, gli immigrati, in Italia come altrove, non tornano indietro: preferiscono affrontare la disoccupazione nei Paesi di adozione anziché un ritorno in patria da sconfitti. Nonostante la "minore capacità" di mantenere il lavoro, la disponibilità ad accettare impieghi sottoqualificati e a bassa specializzazione mantiene comunque più dinamica, anche nel corso della crisi, la partecipazione al mercato del lavoro degli stranieri.

Un indicatore del persistente dinamismo e dell'intraprendenza degli immigrati è rappresentato dalla partecipazione alle attività di lavoro indipendenti. Mentre le imprese degli italiani diminuiscono, quelle degli immigrati crescono anche in tempi di crisi: il numero delle imprese gestite da immigrati è aumentato nel 2010 di 20mila unità, arrivando nel complesso a 228.540 (a giugno 2008 erano 165.114). Diffuse in tutto il territorio nazionale, ben integrate con le piccole imprese italiane, con titolari motivati e propensi al rischio, assumono personale e collaboratori italiani, e iniziano a puntare anche sull'aumento della qualità senza trascurare la riduzione dei prezzi: sono alcune delle evidenze emerse da diverse ricerche condotte nel 2011 (Cna, Cnel, Censis e Unioncamere).

A occuparsi della promozione e dell'assistenza di queste imprese sono le organizzazioni professionali (Confederazione Nazionale Artigianato e Piccole e Medie Imprese e Confartigianato) e sempre più anche gli Enti Locali con diversi interventi di sostegno.

Istituzioni quali la Banca d'Italia hanno più volte sottolineato il contributo fondamentale degli immigrati alla nostra economia: sono fondamentali per l'equilibrio dei conti pubblici, il funzionamento del mercato del lavoro e l'offerta di servizi alla persona. Oltre che alle necessità dell'economia, il lavoro degli immigrati viene incontro alle esigenze della società. Le lavoratrici addette alla cura degli anziani (le cosiddette "badanti") svolgono un ruolo sempre più importante nelle famiglie italiane. La richiesta di lavoro di cura, alla quale sono dedite la grande maggioranza delle lavoratrici immigrate, è dovuta a diversi fattori a cominciare dall'invecchiamento della popolazione e dalla riduzione delle dimensioni delle famiglie (con l'aumento del numero di anziani, o di coppie di anziani soli), a finire con le carenze del sistema italiano di welfare in questo campo. A ciò va aggiunta la ricchezza rappresentata dagli elementi di diversità culturale portata dagli immigrati, così come gli emigranti italiani l'hanno portata nei loro Paesi di destinazione.

A fronte di questa rilevante presenza sociale e lavorativa, assume una grande importanza l'analisi delle strutture che si occupano del fenomeno migratorio, qui sintetizzata e ripresa più diffusamente nei successivi paragrafi.

Il quadro dell'organizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo vede le competenze ripartite tra diversi Ministeri, tutti chiamati a concorrere, secondo specifici apporti, al conseguimento degli obiettivi comuni.

Il presente Rapporto provvede a descrivere gli aspetti più specifici riguardanti gli immigrati, come le procedure di ingresso, le condizioni per il soggiorno, le prospettive di inserimento e le ipotesi di ritorno. Particolare attenzione è stata prestata anche alle condizioni di accesso al mercato del lavoro per il quale l'immigrazione rappresenta da diversi anni un'importante risorsa.

Nelle conclusioni si è tracciato un quadro complessivo delle esperienze maturate nel corso di oltre vent'anni di interventi da parte del legislatore e degli insegnamenti da trarne, in considerazione della complessità dello specifico contesto italiano.

Lo sforzo redazionale è consistito nel cercare di presentare in maniera semplice gli aspetti legislativi, quelli statistici e le considerazioni sociali, cosicché la materia non risulti accessibile solo a una ristretta cerchia di specialisti, bensì possa essere assimilata da un pubblico più ampio, tenendo tra l'altro presente che i destinatari del rapporto non sono solo gli italiani ma anche i lettori degli altri Stati membri. La socializzazione delle conoscenze sull'immigrazione è, infatti, uno dei compiti istituzionali dello *European Migration Network* (EMN), al cui raggiungimento il Ministero dell'Interno, che opera in Italia come Punto di Contatto Nazionale di questo programma, ha così cercato di contribuire.

1. OBIETTIVI E METODOLOGIA

Questo Rapporto ha come obiettivo quello di presentare la situazione delle politiche su immigrazione e asilo in Italia in maniera corretta ma semplice, così che possa raggiungere anche i non addetti ai lavori del settore e i lettori non italiani. Si è inteso così rispondere alle esigenze del programma EMN, che si propone di facilitare in ambito comunitario la conoscenza di quanto avviene nei diversi contesti nazionali.

In secondo luogo, un focus così ampio e generale è finalizzato a un obiettivo non meno ambizioso, che è quello di enfatizzare il ruolo della rete EMN, la cui base giuridica è stata stabilmente approvata dopo la Decisione del 14 maggio 2008 del Consiglio dell'Unione Europea (2008/381/CE). In Italia, di questa rete si fa carico il Ministero dell'Interno, che opera attraverso il supporto tecnico del Centro Studi e Ricerche Idos, in cui sono raggruppati i redattori del "Dossier Statistico Immigrazione" Caritas/Migrantes, la pubblicazione statistica decana sul tema dell'immigrazione in Italia.

La natura della metodologia seguita è in parte socio-statistica e in parte giuridica. Si è trattato, infatti, di analizzare le disposizioni contenute nella normativa vigente sull'immigrazione e, quando necessario, di valutare sulla base dei dati come questa sia stata realizzata.

I problemi incontrati in questo documento sono in prevalenza di natura espositiva e di sforzo sintetico. Non si è trattato, infatti, di entrare nel merito di un dibattito politico sull'immigrazione, materia notoriamente controversa, ma solo di illustrare la situazione tenendo conto dei commenti approfonditi elaborati dagli studiosi e dalle stesse istituzioni, così da recuperare un minimo comune denominatore.

Il repertorio bibliografico utilizzato è di carattere istituzionale e compendia le pubblicazioni periodiche delle strutture di riferimento, come il Ministero dell'Interno, il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo, il Consiglio Nazionale Economia e Lavoro e altri.

A queste pubblicazioni si è affiancata la possibilità di ricorrere anche agli approfondimenti e alle analisi che negli anni passati il Punto di Contatto italiano ha curato per la rete EMN su diversi temi, quali l'immigrazione irregolare, le migrazioni di ritorno, l'impatto sociale dell'immigrazione, le migrazioni qualificate, il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, ecc. Alcuni di questi studi hanno conosciuto un'ampia diffusione dopo essere stati stampati o diffusi in versione elettronica sul sito nazionale www.emnitaly.it, nonché, in particolare, tra le strutture, i ricercatori e le altre persone interessate (*stakeholder*).

Anche il ricorso alla consultazione dei siti internet istituzionali, segnatamente di quel-

lo del Ministero dell'Interno, e alla rassegna stampa dei maggiori quotidiani nazionali e di altre fonti di informazione, ha aiutato a completare l'elaborazione del quadro di riferimento il più possibile aggiornato e puntuale.

Questo Rapporto esce a oltre tre anni di distanza del precedente studio curato dal Punto di Contatto italiano per la rete EMN (EMN Italia, 2009), e ne costituisce una versione aggiornata e parzialmente rinnovata.

2. QUADRO POLITICO, GIURIDICO E ISTITUZIONALE

Il sistema delle politiche migratorie italiano, prefigurato nel Testo Unico sull'Immigrazione (decreto legislativo 286/1998), si prefigge due obiettivi principali. Da un lato intende promuovere le condizioni volte ad accogliere, includere ed integrare gli immigrati regolarmente soggiornanti, sviluppando degli interventi che sostengano l'inserimento dei cittadini stranieri in tutte le dimensioni della vita sociale, culturale, economica e lavorativa del Paese. Dall'altro lato ha il compito di promuovere misure di contrasto dell'immigrazione non autorizzata, garantendo l'ordine e la sicurezza pubblica. Questa duplice prospettiva si riflette, oltre che sulla specifica normativa prodotta dal potere legislativo, anche sugli aspetti riguardanti l'assetto organizzativo del sistema istituzionale.

2.1. Organizzazione delle strutture

Per un migliore inquadramento degli aspetti organizzativi, riguardanti la ripartizione delle competenze tra le varie strutture dello Stato, questo paragrafo è stato suddiviso in tre parti: aspetti generali e coordinamento, competenze del Ministero dell'Interno e competenze degli altri Ministeri.

2.1.1. Aspetti generali e coordinamento

La politica migratoria si sostanzia di molteplici competenze ripartite tra diversi Ministeri e per questo motivo il Testo Unico sull'Immigrazione (D. Lgs 286/1998, articolo 2 bis) ha istituito il Comitato per il Coordinamento e il Monitoraggio delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, presieduto dal Presidente o dal Vicepresidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro delegato e composto dai Ministri interessati ai temi trattati in ciascuna riunione e da un rappresentante designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

A supporto del Comitato è previsto un Gruppo Tecnico di lavoro costituito presso il Ministero dell'Interno, di cui fanno parte, oltre al Ministero dell'Interno, i rappresentanti degli altri Dicasteri (Affari Regionali, Pari Opportunità, Coordinamento Politiche Comunitarie, Innovazione e Tecnologia, Affari Esteri competente anche per gli Italiani nel Mondo, Giustizia, Sviluppo Economico, Istruzione Università e Ricerca, Lavoro e Politiche Sociali, Difesa, Economia e Finanze, Politiche Agricole, Beni e Attività Culturali) e tre esperti designati dalla Conferenza Unificata (Conferenza Stato - Città ed Autonomie Locali, ex art. 8 del Decreto legislativo 281/1997).

Il Gruppo Tecnico di Lavoro ha il compito di istruire le questioni che interessano l'attività del Comitato per il Coordinamento e il Monitoraggio e si configura come un tavolo interistituzionale aperto (possono essere invitati anche rappresentanti di ogni altra pubblica amministrazione interessata, come anche rappresentanti degli enti e delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro) per l'analisi e la valutazione delle problematiche inerenti l'immigrazione e la formulazione di indicazioni propositive a sostegno delle politiche nazionali.

2.1.2. Competenze del Ministero dell'Interno

2.1.2.1. Competenze del Ministero dell'Interno a livello centrale

L'organizzazione del Ministero dell'Interno a livello centrale per quanto riguarda le politiche migratorie è imperniata sul Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e sul 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, inclusi quelli riguardanti l'asilo e l'immigrazione. 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. A questo Dipartimento fanno capo le iniziative condotte sul territorio per l'integrazione degli immigrati e i vari tipi di centri previsti per gli immigrati e i richiedenti asilo (quelli per l'accoglienza, l'identificazione e l'espulsione e quelli per i richiedenti asilo).

Fa capo a questo Dipartimento anche lo Sportello Unico per l'immigrazione, una struttura unificata a livello operativo preposta all'esame di determinate pratiche degli immigrati che, seppure istituito presso le Prefetture, coinvolge diversi uffici pubblici: i Ministeri dell'Interno, del Lavoro, dell'Economia e delle Finanze, l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale - INPS, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro - INAIL e, a livello di assistenza delle pratiche, gli istituti di Patronato.

Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione si occupa sia dell'immigrazione, relativamente all'ingresso, al soggiorno e all'integrazione, tramite diverse Direzioni Centrali e – a livello provinciale – tramite i Consigli Territoriali per l'Immigrazione presieduti dal Prefetto, sia dei richiedenti asilo e rifugiati.

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

2. Quadro politico, giuridico e istituzionale

revoche e cessazione degli status concessi dalle stesse Commissioni territoriali.

Nell'adempire alle funzioni di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, la Commissione nazionale ha il compito di individuare le linee guida per la valutazione delle domande d'asilo, di organizzare periodicamente corsi di formazione e aggiornamento per i componenti delle Commissioni territoriali e di fornire loro un servizio permanente di informazioni sulla situazione socio-politica riguardante i Paesi d'origine dei richiedenti asilo, anche attraverso delle apposite banche dati informatiche consultabili on-line (il cosiddetto "progetto ARIF - Agenzia Rifugiati" gestito dal Consiglio italiano per i rifugiati - CIR - che si è però concluso nel 2006). La Commissione nazionale ha anche il compito di collaborare, in materia di asilo, con altri organismi istituzionali e con analoghi organismi operanti nei Paesi membri dell'Unione Europea.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, presieduto da un Prefetto con le funzioni di Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, è organizzato in Direzioni Centrali, Uffici e Servizi, fra cui la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, articolata in Ufficio affari generali e giuridici, Servizio immigrazione e Servizio di Polizia delle frontiere e degli stranieri.

La Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere ha il compito di favorire le strategie di controllo e di contrasto del fenomeno dell'immigrazione non autorizzata, nonché di gestire le problematiche connesse alla presenza irregolare dei cittadini stranieri sul territorio nazionale. In questa prospettiva, spetta in modo esclusivo alla Direzione Centrale il compito di coordinare le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare via mare, in raccordo con le forze della marina militare e quelle di polizia delle capitanerie di porto. All'Ufficio affari generali e giuridici, suddiviso in tre settori (gestionali e organizzativi, amministrativo-contabili e giuridico-normativi), fra gli altri compiti spetta anche quello della raccolta, elaborazione e analisi dei dati relativi all'immigrazione. Il Servizio immigrazione si occupa della presenza irregolare degli stranieri, cura le attività (operative ed amministrative) riguardanti il contrasto all'immigrazione clandestina e le azioni connesse alla cooperazione internazionale di polizia. Infine, il Servizio di Polizia delle frontiere e degli stranieri, occupandosi della sicurezza nelle zone di confine, ha il compito di tutelare la pubblica sicurezza negli scali aerei e marittimi, ma ha anche la competenza del coordinamento di tutte le attività concernenti i permessi di soggiorno, fornendo un supporto in materia di concessione della cittadinanza, riconoscimento del diritto d'asilo e dello status di rifugiato. Da ultimo, ma non in ordine di importanza, il Servizio di Polizia delle frontiere e degli stranieri coordina gli Uffici immigrazione presenti nelle Questure italiane.

2.1.2.2. Organizzazione del Ministero dell'Interno a livello decentrato: i Consigli Territoriali per l'Immigrazione

Si è visto che l'intervento pubblico in materia di immigrazione non si limita solo al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, ma riguarda necessariamente

numerosi altri ambiti, per i quali le competenze del Governo si intersecano con quelle delle Regioni.

Per questo motivo il Testo Unico sull'Immigrazione (D. Lgs 286/1998, art. 3, comma 6) ha previsto l'istituzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale.

Nei Consigli Territoriali sono rappresentate le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli Enti Locali, gli Enti e le Associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza degli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Questi organismi sono stati istituiti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 1999. Il loro apporto è stato sollecitato con ripetute circolari, fino ad arrivare alla standardizzazione dei processi di monitoraggio delle attività da loro avviate, che nella versione più organica si è avuta con il Rapporto del 2007 e con i successivi Rapporti per gli anni 2008 e 2009, sui quali si avrà modo di ritornare.

I Consigli Territoriali per l'Immigrazione, presieduti dal Prefetto, sono funzionali allo sviluppo di una rete tra centro e periferia che migliori il sistema conoscitivo e favorisca le scelte operative più idonee per rimuovere gli ostacoli sulla via dell'integrazione economica, sociale e culturale degli immigrati.

Questi organismi sono stati ritenuti il mezzo più idoneo per realizzare il coordinamento tra le strutture pubbliche e private che si occupano dell'immigrazione e assicurare una base di supporto per il Governo.

A questi organismi è affidato il compito del monitoraggio delle esigenze sul territorio e anche di promozione e coordinamento delle iniziative secondo una impostazione basata su un funzionale raccordo tra centro e territorio (Regioni, Province, Comuni e Organizzazioni Sociali).

I Consigli Territoriali sono, nella loro circoscrizione di competenza, organismi competenti sui temi dell'immigrazione, dell'integrazione e della coesione sociale, chiamati ad operare in sinergia tra soggetti istituzionali e non, promuovendo iniziative di integrazione.

2.1.2.3. Competenze di altri Ministeri

Anche se ad occuparsi dell'immigrazione in maniera così ampia è il Ministero dell'Interno, nell'organizzazione delle politiche migratorie e di asilo svolgono importanti funzioni anche altri Dicasteri, in particolare il nuovo Ministero per la Cooperazione e l'Integrazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero degli Affari Esteri.

Rafforzando la necessità di un'integrazione più efficace dopo una fase emergenziale, il Ministero della Cooperazione internazionale e l'Integrazione è investito delle seguenti competenze: Cooperazione internazionale, Integrazione, Politiche per la famiglia, Gioventù, Politiche antidroga, Servizio civile, Adozioni internazionali e Antidiscriminazione razziale.

Nell'ambito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Direzione Generale dell'Immigrazione segue questa materia su due versanti. Il primo versante riguarda la disciplina degli ingressi per lavoro dei cittadini non comunitari, attraverso la programmazione

2. Quadro politico, giuridico e istituzionale

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, il Consiglio dell'Economia e del Lavoro, un organo ausiliario dello Stato previsto dall'art. 99 della Costituzione italiana. 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 importanti 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 e amministrative riguardanti i cittadini stranieri in Italia e i richiedenti asilo e i rifugiati, e 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.

È da segnalare, peraltro, che lo stesso CNEL ha un'apposita area dedicata al tema immigrazione. Inoltre, "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'art. 42), è insediato presso il CNEL.

Merita ricordare che, più recentemente, nella primavera del 2011, per pianificare e gestire l'accoglienza dei migranti arrivati dai Paesi del Nord Africa, è stato attivato il Sistema nazionale di protezione civile del Dipartimento della Protezione Civile, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto delle Direzioni di Protezione Civile regionali.

2.2. Aspetti giuridici

Il sistema italiano di politiche migratorie e di asilo attinge anzitutto alla Costituzione repubblicana quale primigenia base giuridica. Infatti, l'articolo 10, posto tra i principi fondamentali, al comma 3 prevede il diritto d'asilo, nel territorio italiano, per lo straniero al

quale sia impedito «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche», come anche dispone che la condizione del cittadino straniero sia regolata per legge.

Per gli sviluppi storico-normativi si rimanda all'apposita sezione del presente Rapporto. In questa sede è opportuno sottolineare come, in generale, in materia di immigrazione, un riferimento normativo organico sia il decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, contenente il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Successivamente, la materia è stata parzialmente modificata dalla legge del 30 luglio 2002, n. 189, divenuta pienamente operativa soltanto a partire dal 2005, e, da ultimo, dal cosiddetto "Pacchetto Sicurezza" (legge del 15 luglio 2009, n. 94).

2.3. Altri soggetti interessati alle politiche migratorie e di asilo

Oltre ai soggetti istituzionali operanti nell'ambito dell'ordinamento italiano, fra cui è doveroso menzionare anche la rete dei Comuni Italiani, attraverso la relativa associazione nazionale (ANCI) organicamente collegata con il Ministero dell'Interno, la materia in discorso coinvolge più o meno direttamente altri organismi, sia dal punto di vista operativo sia sotto il profilo degli studi e delle ricerche sul tema.

Una delegazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) è operativa in Italia fin dal 1953 e i suoi rappresentanti siedono sia nella Commissione Nazionale sia presso le Commissioni territoriali competenti per le richieste di asilo.

Il Governo italiano si avvale, per realizzare diversi programmi operativi, dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), presente in Italia fin dalla sua costituzione nel 1951.

Esiste, inoltre, una vasta rete di organizzazioni non governative, e più in generale di associazioni umanitarie, che si occupano a vario titolo del fenomeno migratorio, alcune delle quali impegnate sia sul versante della prima accoglienza (anche sotto il profilo dell'assistenza legale e amministrativa) sia su quello delle misure di integrazione (inclusione e coesione socio-economica e socio-culturale).

Ricordiamo, a mero titolo esemplificativo - essendo assai vasta la rete dei soggetti coinvolti -, il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), la Caritas, l'Arci, le Acli, la Fondazione Migrantes e la Fondazione Astalli dei Gesuiti, altre organizzazioni ecclesiali, le stesse Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL e i Patronati dei lavoratori, organismi questi ultimi che il Ministero dell'Interno ha voluto coinvolgere nell'assistenza delle pratiche per la concessione o il rinnovo del permesso di soggiorno.

3. PANORAMICA STORICO-GIURIDICA

3.1. Evoluzione del fenomeno immigratorio in Italia

La storia dell'immigrazione in Italia, per quanto meno lunga rispetto ai Paesi del Centro e del Nord Europa, si può ripartire in due fasi: quella dell'inizio e del primo sviluppo, avvenuti in un clima di emergenza, e quella della via verso una impostazione stabile che, per essere tale, abbisogna di una condivisione abbastanza ampia a livello sociale e politico. Questo obiettivo, tuttavia, resta ancora da raggiungere in maniera pienamente soddisfacente. I flussi migratori sono iniziati in Italia timidamente a partire dalla metà degli anni '70 e sono proseguiti con ritmi blandi per tutti gli anni '80 (il 1986 fu l'anno della prima legge sull'immigrazione), per assumere la dimensione di fenomeno di massa negli anni '90, dopo la caduta del muro di Berlino e la fine in Europa dei blocchi politici contrapposti. A dire il vero, anche in quegli anni il ritmo iniziale è stato contenuto, perché nell'Est Europa le rigide legislazioni di stampo marxista stentavano a essere modificate in senso liberista e l'economia italiana stava attraversando un periodo difficile. Pochi anni dopo, però, si è assistito a forti ondate di ingressi, che ancora continuano e che hanno portato l'Est Europa a diventare l'area maggiormente rappresentata in Italia (IOM, 2011).

Gli immigrati (comunitari e non) erano mezzo milione nel 1987, superarono il milione solo dieci anni dopo e quindi, con incrementi più accentuati, il milione e mezzo nel 2002, i 2 milioni nel 2004, i 3,5 milioni nel 2006, per arrivare alla soglia dei 5 milioni nel 2010. Questo andamento, rispetto al quale risulta proporzionalmente di minore entità quello riscontrabile negli stessi Stati Uniti, si rintraccia solo nella vicina Spagna, anch'essa passata negli ultimi anni da Paese di emigrazione a grande Paese di immigrazione.

3.2. Evoluzione storico-giuridica

Dal punto di vista giuridico, il sistema italiano concernente le politiche di asilo e immigrazione trova i suoi primi riferimenti nella Costituzione repubblicana. Collocandolo fra i cosiddetti "principi fondamentali", l'Assemblea costituente ha voluto attribuire particolare enfasi, attraverso l'articolo 10 (c. 3), al diritto d'asilo nel territorio italiano per tutti gli stranieri «ai quali siano impediti», nei loro Paesi, i diritti concernenti «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana», rinviando alla legge ordinaria circa le condizioni sull'effettiva applicazione. Lo stesso articolo 10 della Costituzione, peraltro, rinvia ancora una volta alla legge ordinaria per quanto concerne la condizione giuridica dello straniero, sebbene «in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

Il diritto d'asilo è, però, rimasto per lungo tempo applicato in maniera incompleta e, per così dire, è stato completato "a spezzoni", non solo per intervento del legislatore nazionale ma anche su impulso delle Direttive Comunitarie e a seguito di interventi della Corte Costituzionale o di Cassazione: ad esempio, è solo dal 1997 che una sentenza della Corte di Cassazione ha individuato nel tribunale ordinario l'organo competente a decidere in ordine alla concessione dell'asilo ai sensi della Costituzione.

Si noti come, mentre l'articolo 35 (c. 4) della Costituzione prevede il riconoscimento della «libertà di emigrazione», riflettendo una realtà ancora rilevante per l'Italia del secondo dopoguerra, vi è un solo articolo, il 117, modificato con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 («Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), che considera esplicitamente "l'immigrazione" fra le materie rispetto alle quali è lo Stato ad esercitare in modo esclusivo (senza il concorso delle Regioni) la potestà legislativa, mentre le Regioni sono protagoniste in materia di integrazione.

Alla fine del 1951 – quando l'*International Refugee Organization* (IRO) fu sciolta – si contavano in Italia circa 20.000 rifugiati. Nel 1953, fu aperta a Roma una delegazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. L'anno seguente, con legge n. 722 del 24 luglio, fu ratificata la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, sebbene con la "limitazione geografica" che restringeva il riconoscimento dello status ai soli rifugiati europei; tale limitazione è rimasta in vigore fino al 31 dicembre 1989, in quanto abolita dal decreto legge n. 416 del 30 dicembre 1989, poi convertito nella legge n. 39 del 28 febbraio 1990. Nel 1977, la responsabilità dell'assistenza dei richiedenti asilo e rifugiati passò direttamente al Ministero dell'Interno, in particolare alla Divisione Assistenza Profughi della Direzione Generale dei Servizi Civili.

Con la legge n. 943 del 30 dicembre 1986 fu varata una prima regolarizzazione (denominata anche "sanatoria") degli immigrati non comunitari. Grazie a tale legge anche un certo numero di rifugiati poté godere di una possibilità diversa da quella adoperata fino allora. La formula "in attesa di emigrazione", infatti, era la più frequente nei permessi di soggiorno rilasciati dalle Questure. Quella formula, peraltro, indicava chiaramente come fino a quell'epoca l'Italia fosse considerata ancora come un Paese di "transito migratorio", più che una meta finale.

Circa quattro anni dopo, la già citata legge n. 39 del 28 febbraio 1990 (conosciuta come "legge Martelli"), introdusse nell'ordinamento italiano delle "Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato", disciplinando il riconoscimento dello status di rifugiato all'articolo 1: furono queste le prime disposizioni in materia di asilo e rifugiati, con una nuova procedura e un nuovo meccanismo di assistenza. In virtù della nuova procedura d'asilo, delineata dalla legge n. 39/1990 e dal D.P.R. n. 136 del 15 maggio 1990 (diventata poi operativa nel marzo 1991 a seguito della cosiddetta "emergenza albanese"), il compito del riconoscimento dello status di rifugiato passò dalla Commissione Paritetica di Eleggibilità (operante ancora in quell'anno, in regime di "pro-

3. Panoramica storico-giuridica

rogatio”) alla Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

È da rilevare come nel 1992, in occasione del fenomeno degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori dell'ex Jugoslavia (a seguito della guerra nei Balcani), sia stata approvata la legge n. 390 del 24 settembre, con la quale è stato convertito in legge (con alcune modificazioni) il decreto legge n. 350 del 24 luglio 1992, con lo scopo di favorire interventi straordinari di carattere umanitario proprio in favore degli sfollati.

È del 1995, invece, il cosiddetto “decreto legge Dini” (n. 489, del 18 novembre), proposto senza essere convalidato, salvo la previsione sulla regolarizzazione, per disporre misure urgenti in materia di politica dell’immigrazione e per la regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini non comunitari.

Per avere un nuovo provvedimento normativo di carattere organico sul tema immigratorio bisognerà attendere il 1998, con l’approvazione della cosiddetta legge “Turco-Napolitano”. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 191, del 18 agosto 1998, il decreto legislativo del 27 luglio 98, n. 286, contiene il “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”. Tale provvedimento non ha apportato modifiche sostanziali alla legge n. 39/1990 (la cosiddetta “legge Martelli”) in materia d’asilo. È da rilevare, peraltro, l’importanza dell’art. 18 del citato Testo Unico del 1998, in quanto prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale a carattere umanitario. Il D.P.R. n. 394 del 1999 ha poi formalizzato il regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico.

Nel settembre del 2002 è entrata in vigore la legge n. 189 del 30 luglio 2002 (la cosiddetta legge “Bossi-Fini”). Tale provvedimento, modificando la normativa in materia di immigrazione e asilo, è diventato pienamente operativo solamente 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 dicembre 2004.

In materia d’asilo, la legge 189/2002 ha introdotto, a fianco a quella ordinaria, una procedura semplificata per i richiedenti asilo obbligatoriamente trattenuti nei centri di identificazione, dimezzandone i tempi di attesa per l’audizione (da 30 a 15 giorni), unitamente all’istituzione da un lato delle Commissioni territoriali, con il compito di determinare lo status di rifugiato, e dall’altro di una Commissione nazionale cui sono state affidate competenze di indirizzo e coordinamento.

Peraltro, la legge 189/2002 ha recepito il tema della “protezione umanitaria” in favore di quanti, pur non rientrando nella definizione di “rifugiato” secondo i criteri espressi nella Convenzione di Ginevra del 1951, necessitano ugualmente di particolare protezione poiché in fuga da guerre o condizioni di violenza generalizzata.

Oltre a ciò, sempre in materia d’asilo, la legge 189/2002 ha disciplinato l’istituzione del cosiddetto “Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo”, attraverso cui garantire le attività di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati: attività già intraprese un anno prima per mezzo del Programma Nazionale Asilo (PNA). Tale programma è stato avviato con-

giuntamente dall'UNHCR, dal Ministero dell'Interno e dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), al fine di costituire, in mancanza di un sistema nazionale di protezione, una rete di accoglienza in favore dei richiedenti asilo e un programma di inclusione e integrazione per quanti avessero ricevuto il riconoscimento dello status di rifugiato. A seguito della legge 189/2002, l'esperienza del PNA è confluita in modo più organico nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), il cui coordinamento è affidato al Servizio Centrale (istituito dal Ministero dell'Interno e affidato all'ANCI in regime di convenzione). Anch'esso si avvale, per le iniziative di "accoglienza integrata" (vitto, alloggio, orientamento socio-lavorativo, consulenza legale, ecc.), del contributo operativo della rete degli Enti locali, con la collaborazione delle realtà del cosiddetto "terzo settore". Da ultimo le difficoltà finanziarie hanno indebolito il supporto in precedenza assicurato allo SPRAR e, inoltre, dal 2011, per i profughi provenienti dal Nord Africa a seguito della "Primavera Araba" e specialmente dei mutamenti politici in Libia, è stata attivata la Protezione Civile.

Nel 2005, con D.P.C.M. del 4 febbraio, è stata istituita la Commissione nazionale per il diritto d'asilo; mentre è dell'anno seguente (7 dicembre 2006) l'emanazione della Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Per quanto riguarda il 2007 sono da segnalare il decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile, con cui è stata emanata la cosiddetta "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione", e il decreto legge n. 249, del 29 dicembre, attraverso cui sono state previste delle misure urgenti di espulsione e di allontanamento per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza.

L'ordinamento italiano, attraverso la legislazione ordinaria, è andato arricchendosi di numerose tutele in materia di asilo, molte delle quali recepite dalla normativa comunitaria, quali, ad esempio, la Direttiva 2003/9/CE (recepita con il decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140), che stabilisce le norme minime relative all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale.

Il governo italiano, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2007, ha approvato due decreti legislativi proposti dall'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato, per introdurre nell'ordinamento italiano due Direttive europee sui rifugiati e sul diritto d'asilo. Le Direttive in questione sono le seguenti: la 2004/83/CE (la cosiddetta "Direttiva qualifiche"), recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale; la 2005/85/CE (la cosiddetta "Direttiva procedure"), recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. A seguito del recepimento di queste due importanti Direttive comunitarie sono sorti i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) per sostituire i Centri di identificazione (CID), creati con la legge 189/2002. I decreti legislativi in oggetto, inoltre, hanno introdotto una nuova forma di protezione internazionale, quella sussidiaria, che può essere riconosciuta al richiedente asilo in presenza di specifiche condizioni.

Inoltre, con il decreto legislativo del 25 gennaio 2007, n. 24, si è attuata la Direttiva 2003/110/CE, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di

3. Panoramica storico-giuridica

espulsione per via aerea. L'8 gennaio 2007, invece, con due distinti decreti legislativi, il n. 3 e il n. 5, sono state attuate rispettivamente le Direttive 2003/109/CE e 2003/86/CE: la prima riguarda lo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, mentre la seconda concerne il diritto di ricongiungimento familiare (ribadito recentemente dalla Commissione Europea nel "Green paper" sul diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini non comunitari approvato nel novembre 2011). Ancora, il decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007 recepisce la Direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, mentre la Direttiva 2004/114/CE (riguardante le condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontario) è stata attuata con il decreto legislativo del 10 agosto 2007, n. 154.

Nell'agosto 2009 è entrata in vigore una nuova normativa restrittiva sulla sicurezza pubblica riguardante principalmente (ma non solo) l'immigrazione: si tratta della già richiamata legge n. 94 del 15 luglio 2009, nota anche come "pacchetto sicurezza", che ha introdotto il discusso reato di ingresso e/o di soggiorno illegale, punito con un'ammenda compresa fra 5mila e 10mila euro. Tale reato riguarda sia lo straniero che entra senza alcuna autorizzazione nel territorio dello Stato che colui che, a seguito di un controllo, viene trovato in condizione irregolare. Nell'aprile 2011 la Corte di giustizia europea ha deciso di cassare il reato contravvenzionale di immigrazione clandestina introdotto in Italia, ritenuto in contrasto con la Direttiva europea sui rimpatri dei cittadini dei paesi terzi che prevede la partenza volontaria del cittadino non comunitario o il suo trasferimento coattivo, nei modi meno coercitivi possibili e vieta, inoltre, qualsiasi normativa nazionale che punisca con la reclusione il cittadino di un Paese terzo in soggiorno irregolare che non abbia rispettato volontariamente il decreto di espulsione. La Corte di giustizia ha spiegato che la sanzione immediata prevista dalla legislazione italiana compromette la realizzazione di una politica di allontanamento e di ritorno efficace e rispettosa dei diritti fondamentali.

Le altre novità introdotte dal "pacchetto sicurezza" (oggetto, limitatamente ad alcune specifiche norme, di alcune dichiarazioni di illegittimità costituzionale) che più incidono sulla condizione dei cittadini stranieri riguardano:

- il prolungamento da 60 a 180 giorni del periodo massimo di trattenimento nei Centri Identificazione ed Espulsione (CIE);
- il prolungamento da 6 a 12 mesi della durata dell'arresto per lo straniero che non esibisce i documenti su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza;
- la riduzione dal 4° al 2° grado di parentela della previsione che impedisce l'espulsione dello straniero irregolare convivente con un familiare avente cittadinanza italiana;
- l'istituzione di un apposito "Fondo rimpatri", destinato a finanziare il ritorno presso il Paese di origine dei cittadini stranieri;
- l'introduzione di un contributo di 200 euro per ogni istanza relativa alla cittadinanza e una tassa da 80 a 200 euro anche per la richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno (reso operativo con decreto del 6 ottobre 2011 del Ministero dell'Econo-

mia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno, recante "Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno");

- la modificazione, in senso restrittivo, di alcune previsioni riguardanti il ricongiungimento familiare;
- l'introduzione di un apposito esame di lingua italiana per chi presenta richiesta di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Nel 2010 si è giunti alla formulazione del cosiddetto "Accordo di Integrazione" (anch'esso previsto dal "pacchetto sicurezza"), sperimentato in alcuni Stati membri e anche nella regione Veneto, e poi varato definitivamente con Decreto del Presidente della Repubblica del 14 settembre 2011, n. 179 (pubblicato in G.U. n. 263 dell'11 novembre 2011 ed entrato in vigore il 10 marzo 2012), di cui è stata prevista la traduzione in 19 lingue. La nuova norma prevede che lo straniero di età superiore ai sedici anni che per la prima volta faccia ingresso nel territorio nazionale e richieda un permesso di soggiorno della durata di almeno un anno, sia tenuto a stipulare un apposito "Accordo di Integrazione" della durata di due anni, articolato per crediti (e perciò denominato "permesso di soggiorno a punti"). Lo straniero si impegna: ad acquisire una conoscenza della lingua italiana pari al livello "A" del Quadro comune europeo per l'apprendimento delle lingue; ad acquisire una sufficiente conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali; ad assolvere il dovere di istruzione dei figli minori; a conoscere l'organizzazione delle istituzioni pubbliche. All'atto di sottoscrizione dell'Accordo di Integrazione tra straniero e Prefetto, il cittadino straniero ha a disposizione un numero di crediti pari a 16 e, per adempiere all'accordo, dovrà raggiungere (nel volgere di due anni) 30 crediti. I crediti potranno essere incrementati oppure decurtati, a seconda delle attività e dei comportamenti del cittadino straniero, come ad esempio l'acquisizione di determinate conoscenze, lo svolgimento di determinate attività (percorsi di istruzione e formazione professionale, ecc.) oppure, al contrario, condanne penali, gravi illeciti amministrativi o tributari, ecc. Dopo due anni, l'Accordo stipulato con lo straniero viene sottoposto ad una verifica per stabilire se siano stati effettivamente raggiunti i 30 crediti e, nell'ipotesi negativa, l'Accordo viene prorogato di un anno. Nel caso in cui l'interessato risulti avere crediti pari o inferiori a zero, si procede alla risoluzione dell'Accordo e alla conseguente espulsione del cittadino straniero.

Per quanto riguarda invece l'apprendimento della lingua italiana, un decreto del Ministero dell'Interno del 4 giugno 2010 (in G.U. l'11 giugno 2010) ha reso obbligatorio, a partire dal 9 dicembre 2010, il superamento di un esame di lingua italiana per ottenere il permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti (già denominato "carta di soggiorno"). Nel decreto vengono spiegate le modalità operative per lo svolgimento del test, che dovrà verificare il raggiungimento di "un livello di conoscenza della lingua italiana che consente di comprendere frasi ed espressioni di uso frequente in ambiti correnti, in corrispondenza al livello A2 del Quadro comune di riferimento europeo per la conoscenza delle lingue approvato dal Consiglio d'Europa". A tal fine è stata messa a punto:

3. Panoramica storico-giuridica

- una procedura informatica che consente la gestione delle domande di partecipazione al test (<http://testitaliano.interno.it>);
- un servizio di assistenza (help-desk) a disposizione del richiedente che compila e inoltra la domanda;
- un programma televisivo, in collaborazione con la RAI-Radiotelevisione Italiana (denominato “Cantieri d’Italia - l’italiano di base per costruire la cittadinanza”), e un sito internet a supporto della formazione linguistica degli stranieri (www.cantieriditalia.rai.it).

Nella seduta del 5 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato il cosiddetto “Secondo pacchetto sicurezza”, un insieme di norme (contenute in parte in un decreto-legge e in parte in un disegno di legge governativo), che si ripercuotono anche sulla disciplina dell’ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri (decreto legge del 12 novembre 2010, n. 187, recante “Misure urgenti in materia di sicurezza”, coordinato con la legge di conversione del 17 dicembre 2010 n. 217 e pubblicato in G.U. il 18 dicembre 2010, n. 295). Il Governo ha inteso rendere possibile l’espulsione di cittadini comunitari, che si trattengono sul territorio nazionale oltre 90 giorni senza avere un lavoro o disporre di mezzi propri di sussistenza, come anche ha inteso procedere all’espulsione delle prostitute straniere. Inoltre (aspetto questo molto importante dal punto di vista operativo) nella stessa legge si prevede una prospettiva di lunga portata che abbisogna di ulteriori decisioni normative per sgravare le Questure dalle procedure relative al rinnovo dei permessi di soggiorno, affidandone le competenze ai Comuni (mentre le Questure rimangono competenti per la prima emissione del permesso).

Non si tratta di innovazioni di poco conto, seppur in vista di attuazione, e le stesse vanno lette alla luce di quanto sta accadendo in Europa, dove in quest’ultimo decennio l’atteggiamento nei confronti degli immigrati si è fatto più restrittivo. Se, da una parte, non si può misconoscere la necessità di forza lavoro migrante, anche sulla base delle risultanze degli studi socio-demografici e delle proiezioni a medio e a lungo termine, d’altra parte si è molto ridotta la disponibilità a incentivare piani di integrazione e politiche di apertura nei confronti degli immigrati.

La legge del 2 agosto 2011, n. 129 (di conversione del decreto legge del 23 giugno 2011, n. 89) su soggiorno e allontanamento dei comunitari e di recepimento della Direttiva UE sul rimpatrio di non comunitari in situazione irregolare, modifica il D. Lgs. n. 30/2007 - per completare l’attuazione della Direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari - e il Testo Unico delle leggi sull’immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998 - per tentare di adeguarlo alla Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare. Le più importanti modifiche introdotte nella legge n. 129/2011 sono le seguenti:

- 1) ai fini della verifica della sussistenza del requisito della disponibilità delle risorse economiche sufficienti al soggiorno dei cittadini comunitari iscritti a corsi di studio o che non svolgano occupazione, né siano familiari deve, in ogni caso, essere valutata la
-

- situazione complessiva personale dell'interessato, con particolare riguardo alle spese afferenti all'alloggio, sia esso in locazione, in comodato, di proprietà o detenuto in base a un altro diritto soggettivo;
- 2) si modifica l'art. 32 del Testo Unico nella parte che disciplina la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età per i minori stranieri non accompagnati: i minori che non possono dimostrare di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di aver partecipato a un progetto di integrazione per almeno due anni, possono ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, a condizione che siano affidati o sottoposti a tutela e che abbiano ricevuto un parere positivo da parte del Comitato minori stranieri;
 - 3) i provvedimenti di trattenimento del medesimo straniero non comunitario espulso o respinto non possono mai superare il periodo complessivo di 18 mesi, anche se adottati sulla base di successivi provvedimenti amministrativi di espulsione adottati per motivi diversi;
 - 4) sono esclusi dall'accesso al ritorno assistito anche gli stranieri nei cui confronti pendono un provvedimento di estradizione o il mandato di arresto europeo o il mandato di arresto della Corte penale internazionale.

Le tappe più significative dell'evoluzione dell'immigrazione in Italia

- 1970:** appena 143.838 soggiornanti (solo nel 1979 vengono superate le 200mila unità);
- 1986:** prima legge sull'immigrazione e prima regolarizzazione prevista dal legislatore, seguite ad altre circolari disposte solo a livello amministrativo;
- 1987:** oltre mezzo milione di soggiornanti;
- 1990:** seconda legge sull'immigrazione e seconda regolarizzazione, con più di 200mila beneficiari;
- 1995:** terzo provvedimento (decreto legge non convertito in legge) e terza regolarizzazione, con più di 250mila beneficiari;
- 1997:** oltre 1 milione di soggiornanti;
- 1998:** quarta legge sull'immigrazione e quarta regolarizzazione, con più di 250mila beneficiari;
- 2002:** quinta legge sull'immigrazione, oltre 1,5 milioni di soggiornanti e ulteriore regolarizzazione con più di 700mila domande;
- 2004:** oltre 2 milioni di soggiornanti;
- 2005:** oltre 3 milioni di soggiornanti;
- 2007:** oltre 4 milioni di stranieri residenti;
- 2009:** ultima legge sull'immigrazione (il cosiddetto "pacchetto sicurezza") e ultima regolarizzazione con circa 300mila domande;
- 2010:** quasi 5 milioni di cittadini stranieri regolari, di cui oltre 4,5 milioni residenti.

4. ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE

4.1. Immigrazione e asilo

4.1.1. Procedure di ingresso

Il 27 ottobre 1997 l'Italia è entrata a far parte operativamente del cosiddetto "Sistema Schengen", uno spazio comune di libera circolazione che elimina tra gli Stati aderenti i controlli alle frontiere, a condizione che siano stati previamente soddisfatti determinati requisiti riguardanti il controllo efficace delle frontiere esterne: la realizzazione di una sezione nazionale del Sistema di Informazione Schengen; la cooperazione nelle politiche sul diritto d'asilo; l'armonizzazione delle politiche in materia di visti; l'approvazione di una legislazione nazionale sulla protezione dei dati nazionali; il rispetto delle posizioni della Convenzione in materia di stupefacenti.

I cittadini stranieri provenienti da un Paese esterno al sistema Schengen possono, pertanto, entrare sul nostro territorio per turismo, studio, ricongiungimento familiare, lavoro e altri motivi a condizione di possedere un visto che autorizzi l'ingresso, rilasciato dalla rete degli Uffici diplomatico-consolari abilitati dal Ministero degli Affari Esteri, a meno che non provengano da Paesi non assoggettati all'obbligo del visto. Si tratta di un vero e proprio tagliando adesivo o "sticker" che, applicato sul passaporto o su un altro documento di viaggio riconosciuto valido dallo Stato italiano, autorizza l'ingresso dello straniero. Il principio è quello che, sebbene venga riconosciuta una forma di "interesse legittimo" allo spostamento da parte dei cittadini stranieri, tuttavia non si intende riconoscere un "diritto automatico" all'ottenimento del visto.

Ai sensi dell'Istruzione Consolare Comune Schengen, i visti sono divisi in:

1. *Visti Schengen Uniformi (VSU)*, validi per il territorio dell'insieme delle Parti contraenti, 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) e, pertanto, dal 5 aprile 2010 confluita nel tipo C; soggiorni di breve durata o di viaggio (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, al territorio degli altri Stati Schengen.
3. *Visti "Nazionali" (VN o Visto D)* che, rilasciati secondo la normativa del Paese interessato, consentono il transito anche negli altri Stati. Questi sono i visti per soggiorno di lunga durata (oltre i tre mesi). Con l'entrata in vigore, il 5 aprile, del regolamento UE n. 265/2010 – istitutivo di un Codice Comunitario dei Visti che armonizza le disposizioni

riguardanti i cittadini di Paesi terzi –, i possessori di visto D (visto nazionale) potranno circolare nello spazio Schengen per 90 giorni a semestre, nei limiti del periodo di validità del titolo.

Il decreto del Ministro degli Affari Esteri dell'11 maggio 2011 (in G.U. circa 7 mesi dopo, il 1° dicembre 2011), in adempimento della nuova normativa UE, ha parzialmente sostituito la disciplina introdotta dal Decreto Interministeriale del 12 luglio 2000. Nel nuovo provvedimento vengono previste ancora 21 tipologie di visti di ingresso, in parte ridefinite: adozione, affari, cure mediche, diplomatico, gara sportiva, invito, lavoro autonomo, lavoro subordinato, missione, motivi familiari, motivi religiosi, reingresso, residenza elettiva, ricerca, studio, transito aeroportuale, transito, trasporto, turismo, vacanze-lavoro, volontariato.

La domanda di visto va sottoscritta su un apposito modulo e va corredata anche di una foto formato tessera dello straniero. La richiesta di visto deve essere rivolta alla Rappresentanza diplomatico-consolare di persona, in modo da consentire una breve intervista circa i motivi e le circostanze del soggiorno.

È propedeutica al rilascio del visto la verifica della disponibilità di mezzi finanziari adeguati al sostentamento mediante l'esibizione di denaro contante, fideiussioni, titoli di credito, altre fonti di reddito, ecc.

Salvo che le norme abbiano fornito disposizioni diverse, lo straniero deve poi indicare l'esistenza di un alloggio idoneo e la disponibilità della somma occorrente per il ritorno o esibire direttamente un biglietto di ritorno. L'assenza di mezzi di sussistenza adeguati comporta quindi la mancata concessione del visto d'ingresso ovvero – all'eventuale controllo da parte della Polizia di Frontiera – il respingimento. È esentato dalla verifica dei mezzi lo straniero già regolarmente soggiornante in uno Stato Schengen.

Valutata l'ammissibilità della domanda di visto sulla scorta della documentazione prodotta dal richiedente (un documento di viaggio valido e informazioni attestanti 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) e di quanto appreso nel corso dell'intervista, la Rappresentanza provvede a controllare che lo straniero non sia segnalato ai fini della non ammissione nel Sistema Informativo Schengen e non sia considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di uno degli Stati Schengen.

Esperiti anche gli accertamenti richiesti, la Rappresentanza diplomatico-consolare rilascia il visto, di regola entro 90 giorni dalla richiesta (30 giorni per lavoro subordinato, 120 giorni per lavoro autonomo), così come previsto dall'art. 5, c. 8 del D.P.R. del 31 agosto 1999, n. 394, poi modificato dal D.P.R. 334/2004.

Una volta entrato regolarmente in Italia, entro otto giorni lavorativi lo straniero intenzionato a trattenersi per più di 90 giorni dovrà richiedere il permesso di soggiorno, che sarà rilasciato per lo stesso motivo e per la stessa durata indicati dal visto. Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. Non devono chiedere il permesso di soggiorno quegli stranieri che vengono in Italia per visite, affari, turismo e studio per periodi non superiori ai tre mesi.

4. Organizzazione delle politiche

Come già accennato, ai sensi della normativa Schengen, il permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura in ragione di un visto per soggiorno di lunga durata consente allo straniero, munito di un passaporto nazionale o di un documento di viaggio equivalente in corso di validità, di entrare e uscire dallo Spazio Schengen e di circolare liberamente, per un periodo non superiore a 90 giorni per semestre, nel territorio di tutti gli Stati Schengen. Lo straniero resta tuttavia obbligato a dichiarare la propria presenza sul territorio degli altri Stati Schengen, alle rispettive Autorità di Pubblica Sicurezza, entro 3 giorni lavorativi dall'ingresso.

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 o il minor termine stabilito nel visto d'ingresso.

4.1.2. Condizioni di ammissione

Le condizioni di ammissione degli stranieri in Italia variano, oltre che sulla base del Paese di provenienza (comunitario o non comunitario), a seconda della durata del soggiorno e delle motivazioni legate alla richiesta di ingresso. Per quanto riguarda i cittadini provenienti da Paesi non comunitari, si distingue anzitutto fra rifugiati e richiedenti asilo da un lato e coloro che richiedono il permesso di soggiorno per altri motivi dall'altro.

Differenze nelle condizioni di ammissione a seconda della durata del soggiorno. Come già rilevato, le condizioni di ammissione degli stranieri in Italia variano anzitutto 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 ed affari, dal 2 giugno 2007 non hanno più l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno, ma devono semplicemente dichiarare la propria presenza sul territorio nazionale, attraverso le modalità stabilite dal decreto del Ministero dell'Interno del 26 luglio 2007. Nel caso di soggiorno nel territorio italiano *per un periodo superiore a tre mesi*, gli stranieri sono tenuti a richiedere il permesso di soggiorno (entro 8 giorni per coloro che giungono in Italia per la prima volta). Per coloro che soggiornano già in Italia sussiste l'obbligo di richiedere il rinnovo non oltre sessanta giorni prima della data di scadenza del permesso (si sale a novanta giorni se il permesso di soggiorno era valido due anni).

Gli stranieri che richiedono il rilascio del permesso di soggiorno per motivi quali affidamento, status di richiedente asilo politico, residenza elettiva, studio (per più 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.

Le condizioni di ammissione per i rifugiati e richiedenti asilo. Nell'ordinamento italiano, in conformità con la Convenzione di Ginevra del 1951, per poter essere ammessi come rifugiati, è necessario anzitutto che il richiedente abbia subito persecuzioni dirette per motivi politici, religiosi, etnici, di nazionalità o di appartenenza a gruppi sociali, e che vi sia un pericolo concreto di persecuzione nel caso di un ritorno in patria. La richiesta può essere effettuata presso gli Uffici di Polizia di Frontiera al momento dell'ingresso o, laddove non siano presenti sul posto, presso gli Uffici immigrazione delle Questure competenti per territorio. Un'altra condizione per poter essere ammessi come rifugiati è che il richiedente non sia già stato riconosciuto come tale in un altro Stato o che non provenga da un Paese, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra e nel quale, avendo soggiornato per un periodo di tempo relativamente lungo, non abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato. Oltre a ciò, il richiedente non deve aver subito in Italia condanne per delitti particolarmente gravi, come ad esempio quelli contro la personalità, l'incolumità pubblica e la sicurezza dello Stato. Ovviamente l'interessato non deve essersi reso responsabile neppure di crimini di guerra, contro la pace e l'umanità.

La valutazione della domanda di ammissione viene effettuata dalla Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato, competente per territorio. Tale Commissione ha il dovere di convocare per un'audizione il richiedente, dopo di che, entro tre giorni, dovrà adottare una fra le quattro decisioni seguenti: riconoscere lo status di rifugiato (con validità di 5 anni, rinnovabile); riconoscere lo status di protezione sussidiaria (con validità di 3 anni, rinnovabile); rigettare la domanda (con il conseguente invito a lasciare il territorio nazionale rivolto all'interessato da parte della Questura competente territorialmente); rigettare la richiesta ma, allo stesso tempo, constatata la pericolosità di un eventuale ritorno, richiedere alla Questura competente territorialmente di rilasciare uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione umanitaria, della durata di un anno (rinnovabile).

Durante il periodo in cui è stata inoltrata la richiesta del riconoscimento dello status di rifugiato, la Questura competente a livello territoriale è tenuta a rilasciare un permesso di soggiorno della validità di tre mesi, rinnovabile fino alla decisione finale della Commissione territoriale. Se si è sprovvisti dei documenti necessari, compresi quelli attestanti le generalità del richiedente, quest'ultimo viene ospitato in una struttura di accoglienza per l'identificazione. Nel caso in cui venga rigettata l'istanza, il richiedente ha la facoltà di presentare, entro 5 giorni dalla risposta negativa, una richiesta di riesame della domanda da inoltrare al presidente della Commissione, producendo eventuali elementi di valutazione non emersi nel corso della prima audizione. In ogni caso, è possibile presentare entro 15 giorni dalla notifica della decisione un ricorso al tribunale ordinario competente territorialmente.

Chi ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato non può, per nessun motivo, fare

4. Organizzazione delle politiche

rientro nel proprio Paese di appartenenza, nel qual caso gli potrà essere revocato il riconoscimento; questo provvedimento è applicabile anche nell'ipotesi in cui venga fatta richiesta di passaporto presso le rappresentanze diplomatiche del proprio Paese in Italia.

Un ultimo aspetto riguarda il conferimento del contributo di prima assistenza, attribuibile ai soli rifugiati indigenti per i quali non è stato possibile accedere ai centri finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo. Di fatto, i richiedenti che abbiano ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato, con decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, possono ottenere un cosiddetto "contributo di prima assistenza", volto al sostentamento personale, al sostegno allo studio e all'integrazione all'attività lavorativa, nonché alla salute e alle cure mediche.

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

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

Ai minori stranieri presenti in Italia sono riconosciuti il diritto all'istruzione, il diritto all'assistenza sanitaria e a tutte le tutele applicate ai minori italiani in materia di lavoro (fra cui l'ammissione al lavoro solo dopo il compimento del sedicesimo anno di età e dopo aver adempiuto gli obblighi scolastici). Inoltre, ai minori stranieri non accompagnati vengono concesse anche particolari misure giuridiche di protezione e assistenza, fra cui l'accoglienza in luogo sicuro, la non espulsione, il diritto ad un permesso di soggiorno per minore età e la possibilità di tutela e affidamento.

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

pria opinione». Viene fornita, a tal fine, l'assistenza di un mediatore culturale o di un interprete.

La richiesta d'asilo da parte del minore non accompagnato, una volta portata a conoscenza del Tribunale per i minorenni territorialmente competente, deve essere confermata da un tutore nominato dal Giudice tutelare. Nell'attesa, non potendo ancora usufruire di assistenza e protezione dei servizi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, il minore viene ospitato ed assistito dai servizi sociali del Comune in cui si trova al momento della segnalazione (anche attraverso l'impiego, in regime di convenzione, di strutture appartenenti e/o gestite dal cosiddetto "terzo settore"). Gli stessi Comuni, peraltro, hanno il dovere di segnalare immediatamente il minore al Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, al fine di poter attingere alle tutele previste dal medesimo Sistema e finanziate dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.

La procedura della presentazione della domanda di asilo, riguardante i minori stranieri non accompagnati, viene garantita dagli Uffici di Polizia di Frontiera, dagli Uffici Interforze dei Centri di accoglienza e dalle Questure, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e gli altri organismi che operano nel campo della protezione dei richiedenti asilo.

Chiarite le condizioni di ammissione relative ai rifugiati e richiedenti asilo e ai minori stranieri, restano da illustrare quelle relative ai richiedenti il permesso di soggiorno per altri motivi. Posto che verrà dedicato un paragrafo apposito all'accesso al mercato del lavoro, ci soffermeremo in questa sezione unicamente sulle condizioni di ammissione relative alla richiesta di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, per motivi di studio e per soggiorno di lungo periodo.

Le condizioni di ammissione nel caso di ricongiungimento familiare. Al fine di favorire le aspettative di coesione ed unità familiare degli stranieri soggiornanti in Italia, l'ordinamento vigente prevede che i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno con durata non inferiore ad un anno, rilasciato per motivi di lavoro (subordinato od autonomo), per asilo, per studio, per motivi religiosi, per protezione sussidiaria, oppure titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, possono essere raggiunti dai familiari più stretti. Si tratta in particolare: del coniuge, purché maggiorenne e non separato legalmente; dei figli minori non coniugati e di quelli maggiorenni ancora a carico, a condizione che non possano provvedere autonomamente alle proprie esigenze di vita a motivo del loro stato di salute; nonché dei genitori a carico, purché non vi siano altri figli nel Paese di provenienza in grado di provvedere al loro fabbisogno. Competente a ricevere la domanda e a convocare i richiedenti, al fine di verificare la documentazione necessaria e curare il disbrigo delle pratiche relative alle procedure, è il cosiddetto "Sportello Unico per l'immigrazione", istituito, in base all'articolo 18 della legge n. 189 del 30 luglio 2002, presso ogni Prefettura - Ufficio territoriale del governo (UTG).

Oltre alle caratteristiche sovraespresse, le condizioni di ammissione dello straniero per

4. Organizzazione delle politiche

ricongiungimento familiare sono legate a due fattori: la disponibilità di alloggio del richiedente e il possesso di un reddito minimo. Per quanto riguarda l'alloggio, è necessario produrre un certificato che attesti come l'abitazione che dovrà ospitare i familiari ricongiunti sia idonea dal punto di vista igienico-sanitario e rientri nei parametri minimi previsti dalle leggi regionali per gli alloggi di edilizia residenziale. Relativamente al secondo fattore, invece, il richiedente dovrà dimostrare di disporre di un reddito annuo, derivante da fonti lecite, non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo per ogni familiare che si deve ricongiungere. In ogni caso, qualora il richiedente non disponga di un adeguato reddito personale, potranno valere i redditi posseduti dai familiari conviventi.

Una volta verificate le condizioni richieste, lo Sportello Unico per l'immigrazione avrà il compito di rilasciare, entro 180 giorni dalla ricezione della richiesta, o il nullaosta al ricongiungimento o un provvedimento di diniego. Giunto in Italia, il familiare ricongiunto dovrà recarsi con il nulla osta, entro otto giorni, presso lo Sportello Unico, al fine di attivare la relativa richiesta del permesso di soggiorno. Infine, il familiare ricongiunto dovrà recarsi presso un Ufficio Postale abilitato da dove potrà inoltrare la richiesta di permesso di soggiorno rilasciatagli dallo Sportello Unico. Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, il familiare ricongiunto potrà svolgere un lavoro (subordinato o autonomo), iscriversi a un corso di studi e accedere alle prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale.

La procedura appena descritta vale anche per i familiari al seguito al momento dell'ingresso in Italia, qualora il richiedente sia titolare di visto di ingresso per lavoro subordinato, collegato a un contratto di durata non inferiore ad un anno, o per lavoro autonomo non occasionale, oppure per motivi di studio o religiosi. Infine, per i familiari stranieri di cittadini italiani o comunitari, non è necessario richiedere il nulla osta allo Sportello Unico bensì il semplice visto presso l'Ambasciata.

Le condizioni di ammissione nel caso di richieste di soggiorno per motivi di studio. L'accesso all'istruzione va trattato, distintamente, a seconda che si tratti di cittadini stranieri già residenti in Italia o di persone che vengono appositamente dall'estero.

In linea generale, gli stessi diritti e doveri previsti per i cittadini italiani in materia di istruzione, vengono estesi anche ai cittadini stranieri residenti. Possono accedere al diritto all'istruzione tutti i minori stranieri già presenti in Italia. Inoltre, in quanto minori, gli stessi soggiacciono all'obbligo scolastico nelle medesime forme e negli stessi modi previsti per i minori italiani. Qualora i minori stranieri risultino privi di documentazione anagrafica o in possesso di documentazione incompleta o irregolare, sarà compito dei genitori o dei tutori dichiarare, sotto la propria responsabilità, i dati anagrafici. Possono accedere al diritto all'istruzione anche tutti i cittadini stranieri maggiorenni già presenti regolarmente in Italia, anzitutto con l'apprendimento della lingua italiana, attraverso corsi di alfabetizzazione articolati su vari livelli. Oltre a ciò, è possibile frequentare dei corsi per il conseguimento della licenza media o del diploma di scuola media superiore.

L'ordinamento vigente, inoltre, offre la possibilità di frequentare in Italia dei corsi supe-

riori o d'istruzione tecnico-professionale ai cittadini stranieri residenti all'estero. In questo caso è possibile richiedere il visto d'ingresso per motivi di studio presso l'Ambasciata o le autorità consolari italiane presenti nel Paese di appartenenza. Peraltro, chi è in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di studio può anche svolgere un'attività lavorativa di tipo subordinato, per un tempo non superiore alle 20 ore settimanali, a condizione che un'apposita autorizzazione gli venga rilasciata da parte dell'istituzione scolastica e siano in ogni caso rispettate le limitazioni poste dalla normativa in materia di lavoro minorile.

Riguardo al soggiorno per motivi di studio, una considerazione particolare va fatta per quanto attiene alla frequenza dei corsi di studio universitari. Entro la fine dell'anno solare, le università italiane sono tenute a stabilire il numero massimo dei posti da destinare all'immatricolazione degli studenti stranieri per l'anno accademico successivo. L'ammissione degli studenti stranieri è vincolata al rilascio delle dichiarazioni sulla validità locale dei titoli di studio conseguiti nel Paese di appartenenza e di queste dichiarazioni si fanno carico le autorità diplomatiche o consolari italiane competenti. Le stesse autorità, peraltro, hanno il compito di rilasciare il visto d'ingresso per motivi di studio, attraverso cui è possibile ottenere il relativo permesso di soggiorno. Per gli stranieri già presenti regolarmente in Italia è possibile accedere ai corsi universitari a parità di condizioni con gli studenti italiani.

Le condizioni di ammissione nel caso di richieste di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Sono ammessi a tale possibilità i titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata e soggiornanti regolarmente in Italia da almeno 5 anni, purché dispongano di un reddito minimo pari all'importo annuo dell'assegno sociale. Gli importi variano a seconda della composizione del nucleo familiare. Inoltre, la tipologia di familiari per i quali è possibile richiedere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è la stessa per la quale è possibile domandare il ricongiungimento familiare.

Questo particolare tipo di permesso di soggiorno, sempre che sussistano le condizioni sovraesposte, è a tempo indeterminato e consente di circolare all'interno dell'UE senza l'obbligo del visto, oltre che di svolgere attività lavorativa e usufruire dei servizi e delle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione.

Dall'8 gennaio 2007 il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ha sostituito il documento analogo, introdotto dalla legge 40/1998, denominato "Carta di soggiorno". Come si è visto, la legge n. 94 del 15 luglio 2009 ha introdotto un apposito esame di lingua italiana per chi presenta richiesta di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

4.1.3. Residenza autorizzata

Necessità di una maggiore partecipazione. Un cittadino straniero che aderisce al patrimonio societario della comunità che lo accoglie si attende, legittimamente, di essere favorito nell'inserimento nel nuovo contesto e di trovare un sostegno concreto per una sua partecipazione sempre più ampia. Lo stesso concetto di integrazione, per quanto non goda di un'in-

4. Organizzazione delle politiche

interpretazione univoca, è innegabilmente collegato con il livello della partecipazione sociale della popolazione immigrata, un obiettivo, quest'ultimo, fortemente influenzato dalle caratteristiche strutturali del Paese di accoglienza che possono agevolarlo od ostacolarlo.

La prevalenza tra gli immigrati (in 9 casi su 10) delle presenze per lavoro e per ricongiungimento familiare sottolinea quanto siano diffusi in Italia i progetti migratori a lungo termine e anche a carattere definitivo, che si basano sulla stabilità economica e sociale e prevedono la costruzione o l'acquisto di una casa, la formazione o la ricomposizione del nucleo familiare, l'impegno educativo nei confronti dei figli.

L'accoglienza degli immigrati, con le relative misure per l'inserimento, si configura come un compito non sempre agevole non solo concettualmente ma anche finanziariamente. Diversi sono i punti, frequentemente richiamati tra quelli più significativi a sostegno degli immigrati, finalizzati a sostenerne la vita familiare e sociale: su alcuni di essi conviene soffermarsi anche in questo Rapporto.

Permanenza e permessi di soggiorno: lavorare ancora per favorire un maggiore snellimento. Chi è già in Italia e ha il permesso di soggiorno in scadenza, deve chiedere il rinnovo almeno 90 giorni prima della scadenza, per il permesso di soggiorno valido 2 anni; 60 giorni prima della scadenza, per quello con validità 1 anno; 30 giorni prima della scadenza, nei restanti casi.

La legge 189/2002 ha collegato, nella maniera più stretta possibile, la permanenza degli stranieri in Italia con le esigenze di un mercato del lavoro sempre più flessibile. Due anni è la durata massima dei titoli di soggiorno per lavoro, se il contratto è a tempo indeterminato. La ridotta durata dei permessi, l'ampio anticipo con cui prestare l'istanza di rinnovo e le ripercussioni sulla macchina burocratica sono fattori molto impegnativi per la popolazione immigrata.

La concessione e il rinnovo dei permessi di soggiorno comportano un notevole appesantimento per tutti gli uffici pubblici coinvolti e rendono stressante la permanenza degli stranieri nel nostro Paese. Le recenti innovazioni legislative, da una parte, che hanno ridotto il tempo di validità del titolo di soggiorno, e la crisi economica dall'altra, hanno reso ancora più difficile e precaria la vita degli immigrati nel nostro Paese, anche di quelli che vi risiedono e lo hanno scelto come Paese di adozione. Negli ultimi anni, il Governo e, segnatamente, il Ministero dell'Interno hanno adottato numerosi provvedimenti per alleviare questa situazione. Vediamone alcuni.

Contestualmente all'avvio della nuova procedura di rilascio e rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno attraverso Poste Italiane - "Sportello amico" (D. Lgs. 30/2007), ha avuto inizio il programma triennale di sperimentazione, finalizzato all'attuazione del processo di trasferimento ai Comuni delle competenze amministrative in materia di rinnovo dei titoli di soggiorno. Il programma vede il coinvolgimento del Ministero dell'Interno, dell'ANCI e di nove Enti sperimentatori (Ancona, Brescia, Firenze, Lecce, Padova, Prato, Ravenna, Consorzio dei Comuni di Portogruaro, Provincia Autonoma di Trento). Accanto a questa speri-

mentazione si è costituita la “Rete di Assistenza per la compilazione elettronica dei titoli di soggiorno” a cui aderivano, a novembre 2011, più di 450 Comuni italiani (ma il numero è in costante crescita). In alternativa alla compilazione cartacea, il cittadino straniero può dunque recarsi presso un Comune (o un Patronato) abilitato al servizio di compilazione elettronica delle istanze. Queste sperimentazioni sembrano prefigurare possibili innovazioni, in cui il sistema dei Comuni è al centro della governance in materia di immigrazione. L’interesse per un lavoro congiunto tra Ministero dell’Interno, ANCI e Comuni è peraltro testimoniato dal “programma di formazione integrata” avviato nel 2008 e oggi alla seconda edizione, rivolto ai responsabili e agli operatori dei servizi comunali maggiormente interessati dalle tematiche sull’immigrazione (servizi demografici, servizi sociali e polizia municipale), anche in considerazione dei nuovi poteri in materia riconosciuti ai comuni e ai sindaci (leggi 125/2008 e 94/2009).

Nell’ambito delle attività volte a snellire ed accelerare il processo di lavorazione delle pratiche di rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno in formato elettronico, il Ministero dell’Interno ha realizzato un sistema di convocazione automatica dei cittadini stranieri presso la Questura per l’attivazione/consegna dei titoli di soggiorno. Il sistema prevede l’invio di un sms al cittadino straniero con l’invito a presentarsi in Questura alla data indicata. Tale sistema, già attivo presso alcune questure in via sperimentale, ha preso avvio a livello nazionale il 27 settembre 2011. È del febbraio 2012 la proposta di modifica della durata dei permessi di soggiorno formulata dal Ministro Cancellieri di concerto con il Ministro Riccardi, che prevede l’allungamento della durata dei permessi di soggiorno.

Esempi questi che vanno nella giusta direzione (snellimento, risparmio, equità) e a beneficio sia dei migranti sia degli uffici pubblici.

4.1.4. Integrazione

4.1.4.1. Le competenze del Ministero dell’Interno

È bene sottolineare che il Ministero dell’Interno, pur occupandosi dell’immigrazione anche nell’ottica della sicurezza, ritiene che l’integrazione degli immigrati sia una parte fondamentale e non residuale delle sue competenze e, a commento del “Programma pluriennale” del Fondo Europeo per l’Integrazione di cittadini di Paesi Terzi (2009-2013), ha così tematizzato tale ottica: “L’esigenza di non confinare l’immigrato in condizioni di marginalità sociale e precarietà economica nasce dalla convinzione che forme di esclusione e chiusura determinano l’insorgere di conflitti sociali, accrescono la fragilità e la vulnerabilità reale e percepita dell’individuo, avviano percorsi di disagio frequentemente sconfinanti nella patologia sociale e nell’illegalità, nel rischio di comportamenti penalmente rilevanti e nella strumentalizzazione da parte di soggetti criminali”. Del resto, i principi sui quali si basa il Testo Unico sull’Immigrazione sono la programmazione dei flussi, il contrasto di quelli irregolari e l’integrazione degli immigrati regolari.

4. Organizzazione delle politiche

I principi fondamentali dell'ordinamento italiano, focalizzati sui principali problemi legati all'immigrazione, sono stati proposti nella "Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione" (pubblicata in G.U. il 15 giugno 2007). La Carta, che si configura come una Direttiva Generale dell'Amministrazione dell'Interno, è stata tradotta nelle principali lingue e presentata alle diverse collettività.

Il binomio legalità-integrazione ha caratterizzato in misura crescente l'attività del Ministero dell'Interno, e nell'aprile 2010 è stato presentato il documento "Iniziativa dell'Italia - Sicurezza, Immigrazione, Asilo", nel quale vengono commentate le principali iniziative intraprese e i maggiori risultati ottenuti per quanto riguarda questi aspetti.

Va in questa direzione il "Piano per l'integrazione nella sicurezza" denominato "Identità e Incontro", approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 giugno 2010, che individua le principali linee di azione e gli strumenti da adottare al fine di promuovere un efficace percorso di integrazione delle persone immigrate, in grado di coniugare accoglienza e sicurezza. Il Piano, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, si basa su cinque principi basilari di integrazione: educazione e apprendimento, lavoro, alloggio e governo del territorio, accesso ai servizi essenziali, integrazione di minori e seconde generazioni. Per dare attuazione al Piano, la Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha siglato un accordo con l'ANCI (agosto 2010), organismo di rappresentanza dei comuni, che prevede, tra l'altro, la raccolta e lo scambio delle buone pratiche promosse a livello locale attraverso un sistema di azioni integrate e coordinate, e ha destinato un finanziamento di 74.012.000 euro per l'implementazione delle varie azioni (febbraio 2011).

In stretta coesione al Piano si muove l'"Accordo di Integrazione" tra lo straniero e lo Stato, strumento operativo identificato nel "pacchetto sicurezza".

Si rammenti ancora quanto si afferma nel programma pluriennale del Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi (2009-2013), per la cui elaborazione e attuazione è responsabile il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione: "lo sforzo [...], è tutto rivolto a comporre e armonizzare tante identità differenti in un tessuto sociale e civile, a propria volta, notevolmente articolato e complesso, in un quadro armonico che garantisca la coesione sociale e la sicurezza". Da questo programma (istituito con decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 2007/435/CE, in data 25 giugno 2007) provengono consistenti risorse, utilizzate dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione per promuovere attività finalizzate all'obiettivo dell'integrazione: per l'intero periodo 2007/2013 il FEI ha stanziato circa 103 milioni di euro a favore dell'Italia, a cui si aggiunge un cofinanziamento nazionale di 42.852.987 euro, per un importo complessivo di 146.218.883 euro. Per l'attuazione del Programma annuale 2010 è stato assegnato un finanziamento di 19.411.860 euro integrati da 7.396.486 euro messi a disposizione dall'Italia come cofinanziamento pubblico; per il Programma 2011 il finanziamento europeo ammonta a 27.136.905

euro integrati da 11.486.905 euro come cofinanziamento italiano (per le precedenti annualità si veda: EMN Italy 2009)*.

Le priorità previste per le attività del FEI sono:

- formazione linguistica e orientamento civico;
- orientamento al lavoro e formazione professionale;
- orientamento e inserimento scolastico;
- sensibilizzazione, informazione e comunicazione;
- definizione e promozione della figura del mediatore culturale;
- interventi a favore delle donne, dei minori stranieri e delle seconde generazioni; azioni volte a favorire i processi di ricongiungimento;
- programmi innovativi per garantire l'accessibilità alle informazioni necessarie e per facilitare i processi di informazione.

Le prime tre azioni indicate sono anche quelle che Regioni, Consigli Territoriali per l'Immigrazione e Associazioni ritengono di intervento prioritario, come evidenziato dalla "Consultazione nazionale 2011 sui fabbisogni territoriali di integrazione", promossa dalla Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo del Ministero dell'Interno (Ministero dell'Interno, 2011b). Nella direzione di promuovere conoscenza e diffusione delle buone pratiche di integrazione si colloca l'iniziativa editoriale promossa dal Ministero dell'Interno, che dal 2010 pubblica (e diffonde ad ampio raggio) la rivista bimestrale *Libertàcivili*, a cui contribuiscono studiosi e operatori sui temi dell'immigrazione. Va infine ricordato che il nuovo Governo presieduto dal Prof. Mario Monti, insediatosi il 16 novembre 2011, con l'istituzione di un Ministero con delega alla Cooperazione internazionale e l'integrazione, ha dato un chiaro segnale di una lettura innovativa del rapporto tra cooperazione, migrazione e co-sviluppo di cui l'Italia ha fortemente bisogno: si supera la semplice divisione Italia/Estero e la presenza migrante è vista come un fattore importante.

4.1.4.2. La prospettiva del voto amministrativo

Ancora in forse la prospettiva del voto amministrativo. Vi è un'ipotesi giuridica (prevalente) secondo la quale l'articolo 48 della Costituzione riconosce il diritto di voto ai soli cittadini italiani, o agli italiani acquisiti, e un'altra (minoritaria) secondo la quale con il termine "cittadini" non devono intendersi solo le persone di cittadinanza italiana, per cui i diritti politici sarebbero estensibili anche agli stranieri. Attualmente il diritto di voto è riservato ai cittadini italiani e, limitatamente alle elezioni amministrative e a quelle per il

* Sono da aggiungere anche le risorse che provengono dal PON - Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013" destinate a quattro regioni del Sud Italia (Sicilia, Calabria, Campania e Puglia) per interventi sull'Obiettivo operativo 2.1. "Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio", Asse II "Diffusione della legalità". Su un totale di € 269.253.803 destinati all'implementazione delle attività previste dall'Asse II, €8.077.614 sono dedicati ad azioni specifiche in ambito migratorio. Ulteriori azioni trasversali a beneficio di varie categorie, tra cui i migranti (tecnologie dell'informazione e della comunicazione/ altre infrastrutture sociali), contano su un finanziamento complessivo pari a € 215.403.042.

4. Organizzazione delle politiche

Parlamento europeo, ai cittadini comunitari. Vi sono tuttavia proposte di legge finalizzate al riconoscimento del diritto di voto alle elezioni amministrative per i cittadini non comunitari residenti da più anni in Italia.

Per quanto riguarda gli strumenti internazionali, è vero che la Convenzione di Strasburgo del 1992 ha previsto sia l'attribuzione del diritto di voto, sia la costituzione di organi consultivi o l'attuazione di altre disposizioni a livello istituzionale al fine di una adeguata rappresentanza dei residenti stranieri nelle collettività locali; tuttavia, l'Italia ha ratificato la Convenzione prendendo in considerazione non il diritto di voto ma solo l'istituzione della Consulta e del consigliere aggiunto. La Consulta è un organo collegiale, formato da un numero di persone proporzionale alla consistenza numerica degli stranieri presenti sul territorio, alla cui elezione possono partecipare gli stranieri residenti: le persone designate hanno competenza ad intervenire presso le istituzioni con un parere non vincolante. Funzioni analoghe svolgono i consiglieri aggiunti. Da oltre dieci anni è operante in Italia una fitta rete di organismi di rappresentanza degli immigrati a livello locale (Consulte, Consigli, Consiglieri aggiunti) i quali, pur privi di qualsiasi potere decisionale, assicurano una certa visibilità alle esigenze dei cittadini stranieri. Pur vissuta con grande impegno, la partecipazione consultiva viene ritenuta una soluzione intermedia in attesa dell'attribuzione del diritto di voto. E di fatto, queste esperienze hanno evidenziato forti limiti e sono oggi in profonda crisi e in fase di ripensamento.

4.1.4.3. La mediazione interculturale

La mediazione interculturale: in attesa di un riconoscimento ufficiale. La normativa italiana sull'immigrazione dedica una grande attenzione alla mediazione interculturale intesa "come dimensione di tutte le politiche di integrazione", secondo un'efficace espressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

La mediazione viene esercitata dai mediatori, figure professionali previste all'interno degli enti locali, in prevalenza nei servizi educativi e sanitari, ma anche presso strutture pubbliche nazionali (ad esempio le questure, il carcere) e nel territorio, con riferimento a diversi ambiti.

L'intervento del mediatore ha come finalità centrale il superamento delle barriere comunicative di tipo linguistico e culturale che possono presentarsi nell'interazione con i migranti, nella consapevolezza e nella conoscenza degli aspetti importanti che compongono una "identità migrante" (progetto migratorio, ricongiungimento familiare, processo di acculturazione, cambiamenti culturali inerenti ad ogni trapianto di lunga durata, ecc.). Il mediatore svolge non solo un'attività di interpretariato linguistico e culturale, ma anche un'attività socio-culturale di accompagnamento e di facilitazione delle relazioni, nell'ottica di un incontro tra la cultura italiana e quella dei Paesi di origine degli immigrati, dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

La mediazione sta assumendo un ruolo strategico nei percorsi di rigenerazione urbana, nelle sue molteplici forme di mediazione dei conflitti, dove i mediatori interculturali svol-

gono un ruolo di informazione e un ruolo di interpretariato e di affiancamento al mediatore sociale. Secondo stime non più recentissime, in Italia i mediatori, in prevalenza immigrati, sono diverse migliaia (nell'ordine di 4-5 mila), per i tre quarti donne, e soggetti ad un forte turn-over.

A livello europeo quella del mediatore interculturale non è ancora una figura chiara e presente in tutti i paesi, con un profilo certo e riconosciuto dalle legislazioni nazionali e non trova ancora una collocazione definita e adeguata nei servizi territoriali. In Italia se ne parla dalla fine del 1980, e il primo documento ufficiale che ne fa esplicito riferimento è del 1990. Alla frammentarietà e indefinitezza delle direttive e delle norme a livello nazionale ha corrisposto una marcata eterogeneità e differenziazione delle previsioni a livello regionale e locale, in ordine a requisiti di accesso, percorsi formativi, mandati, collocazioni in relazione alla struttura dei servizi e altri aspetti.

Per la mediazione (e per le mediatrici e i mediatori), aver acquisito via via una posizione di maggiore centralità nelle politiche di integrazione, non ha ancora portato ad una sostanziale legittimazione e a un riconoscimento professionale. Anche le molteplici e differenti iniziative istituzionali registrate nel 2009 (Ministero dell'Interno, CNEL, Conferenza Regioni e Province Autonome e disegni di legge in Parlamento), finalizzate al riconoscimento ufficiale della figura professionale del mediatore interculturale, non hanno sortito ad oggi effetti di particolare rilievo. Salvo restando che un Paese di immigrazione deve essere in grado di svolgere intrinsecamente una funzione di mediazione nei confronti dei nuovi venuti attraverso le sue leggi, le sue strutture e i suoi funzionari, è innegabile il ruolo positivo che i mediatori possono svolgere in questa fase intermedia.

4.1.4.4. Scuola e università

I minori stranieri hanno raggiunto nel 2010 la cifra di 993.000, di cui 711.046 iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2010/11 (il 7,9% della popolazione studentesca). Dall'analisi dell'andamento delle presenze degli ultimi tre anni, si nota una significativa progressione nell'aumento delle iscrizioni di alunni CNI (con Cittadinanza Non Italiana, secondo la terminologia ministeriale), anche se inferiore al decennio precedente, che si attesta intorno alle 40mila unità all'anno (MIUR, 2011). Tutto fa pensare che questo ritmo di crescita continuerà anche in futuro.

Se da un lato cresce il numero degli alunni "stranieri" nati in Italia (nell'a.s. 2009/10 incidevano per il 34,7%, nell'a.s. 2010/11 per il 42,1%), dall'altro diminuisce il numero dei neo-arrivati, ovvero coloro che entrano per la prima volta nel sistema scolastico italiano, prevalentemente attraverso ricongiungimento familiare. Nel 2009 essi costituivano quasi il 7% di tutti gli allievi CNI presenti nelle scuole italiane; nel 2010, invece, rappresentavano il 5,0%. L'Italia, insieme alla Spagna, è il Paese con il maggior numero di minori ricongiunti, come emerge da un rapporto Eurostat: nel 2010 ci sono stati 160.200 ricongiungimenti per motivi di famiglia di cui 70.336 di figli/e (questo numero, superiore a quello dei visti rilasciati per motivi familiari, evidentemente si riferisce anche ai cittadini comunitari).

4. Organizzazione delle politiche

La presenza di alunni neo-arrivati o con breve scolarità in Italia resta comunque significativa nelle scuole secondarie. In particolare, nelle scuole secondarie di II grado si è verificato, negli ultimi anni, un aumento di ragazzi/e neo-arrivati ricongiuntisi alla famiglia o che sono passati per un solo anno dalla scuola secondaria di I grado. Il loro inserimento risulta spesso complesso e critico per ragioni legate alla specifica fase esistenziale dell'adolescenza nella quale giocano in modo consistente variabili personali e psicologiche evidenziate da tempo da alcune ricerche e studi.

La forte vulnerabilità dei ragazzi CNI, soprattutto di coloro che arrivano già grandi nella scuola italiana, assume molti volti tra i quali: una difficoltà iniziale di inserimento per coloro che arrivano a 14 anni e oltre, che si traduce, per alcuni, in un giro a vuoto da scuola a scuola, in cerca di una situazione che li accolga; il ritardo scolastico in ingresso; il tasso di bocciatura scolastica più significativo (doppio) rispetto agli alunni italiani; la difficoltà di prosecuzione degli studi nei percorsi di istruzione superiore; la concentrazione negli istituti professionali e tecnici. In tema di concentrazione, merita ricordare l'acceso dibattito suscitato dalla circolare n. 2 dell'8 gennaio 2010 del Miur che ha introdotto un "tetto del 30%" alla presenza dei bambini stranieri nelle classi, per prevenire ed evitare che si formino classi o scuole "ghetto", a fronte di un'incidenza media nazionale degli alunni stranieri che è attualmente dell'8%. Anche se sono state previste delle deroghe (sono esclusi i nati in Italia e gli alunni che già conoscono l'italiano), per la stragrande maggioranza delle scuole italiane, caratterizzate da una ridotta presenza di alunni stranieri, la circolare è risultata di difficile applicazione in città o piccoli comuni ad alta concentrazione di immigrati (e queste difficoltà sono destinate ad aumentare) e, pertanto, di scarsa rilevanza.

Infine, ha preso crescente importanza anche la presenza di studenti stranieri, in prevalenza ragazze, presso le università italiane, che hanno raggiunto circa le 62mila unità (oltre 12mila nuove immatricolazioni nel 2009/10, ma pur sempre solo il 3,6% della popolazione universitaria rispetto al 7% dei Paesi Ocse).

La ricchezza culturale di cui gli immigrati sono portatori è espressa anche dalle rispettive lingue (già nel 2001 l'Università per stranieri di Siena ne aveva censite 150). Basti pensare che queste lingue, oltre a essere una ricchezza per i contenuti che veicolano e a sostenere l'identità culturale maturata nei Paesi di origine, possono fungere anche da volano per i contatti commerciali.

4.1.5. Cittadinanza

Immigrazione e cittadinanza: una questione aperta. La normativa sull'acquisizione della cittadinanza è ancorata alla legge 91 del 5 febbraio 1992, quando l'Italia si considerava un Paese di emigranti anziché d'immigrazione. Successivamente le acquisizioni di cittadinanza sono aumentate, passando da 3.500 casi nel 1991 a livelli notevolmente più alti seppure ancora inferiori a quelli riscontrabili in altri Paesi europei (nel 2010, per esempio, i casi di cancellazioni anagrafiche per acquisizione di cittadinanza italiana sono stati 66.000).

In Italia sono due le strade principali per l'acquisizione della cittadinanza da parte degli immigrati: il matrimonio con un cittadino italiano, oppure un certo numero di anni di residenza continuativa nel Paese. Nel primo caso, devono essere trascorsi due anni di residenza, in Italia, dalla data di celebrazione del matrimonio (tre anni se celebrato all'estero). Un matrimonio ogni 10 coinvolge ormai un cittadino straniero (21.300 nel 2009) e le coppie miste, ormai più di 260.000 (senza considerare quelle di fatto, di difficile quantificazione poiché non definite giuridicamente dalla legislazione nazionale), sono fondamentali nel processo di trasformazione interculturale del Paese.

Per il secondo caso, è invece previsto un periodo di residenza regolare ed ininterrotta, in Italia, di dieci anni per i cittadini non comunitari, con relativa iscrizione anagrafica; è altresì richiesta la dimostrazione della disponibilità di un reddito adeguato e il possesso dei requisiti linguistico-culturali. Secondo quanto disposto dalla legge, la procedura di esame dell'istanza e di concessione della cittadinanza dovrebbe durare 730 giorni: in realtà, i tempi sono molto più lunghi ed è molto sentita l'esigenza di una più celere trattazione di queste pratiche.

Per i figli di immigrati nati in Italia, stante la prevalenza dello *jus sanguinis* (diritto di sangue), la legge prevede che possano diventare italiani se, oltre ad essere stati registrati tempestivamente all'atto della nascita (anagrafe e residenza), abbiano anche risieduto in Italia, regolarmente ed ininterrottamente, fino al compimento della maggiore età. In questo caso, devono presentare entro un anno dalla maggiore età al Comune di residenza una richiesta in cui dichiarano di voler diventare cittadini italiani.

Il dibattito intorno alla possibilità di accesso ai diritti di cittadinanza degli stranieri residenti – sia nei confronti dei figli degli immigrati nati in Italia sia nei confronti dei loro genitori da tempo residenti o comunque portatori di un progetto definitivo di insediamento – ha gradualmente conquistato una centralità inedita anche nel contesto italiano, tradizionalmente poco incline a guardare ai residenti di origine immigrata come a dei “nuovi cittadini” e caratterizzato, come abbiamo visto, da un impianto normativo in materia particolarmente restrittivo. A restituire visibilità a una questione spesso oscurata sul piano politico (e mediatico) dall'enfasi esclusiva posta sulle pur comprensibili questioni securitarie, è la sempre più consistente presenza di giovani di seconda generazione (stimata intorno ai 600-650mila): figli di immigrati nati, cresciuti e formati in Italia, che restano “stranieri” sul piano giuridico, almeno fino al compimento della maggiore età.

Nel corso degli ultimi anni sono stati numerosi i disegni di legge presentati in Parlamento con l'obiettivo di riscrivere le norme in tema di cittadinanza e naturalizzazione, ma fino ad ora nessuno di questi ha completato l'iter parlamentare necessario per la sua approvazione. Inoltre, va avanti una campagna di sensibilizzazione che vede concordi, nonostante la richiesta di sostanziali modifiche, tutte le organizzazioni non governative che si occupano di immigrazione. Più volte il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, è intervenuto sul tema in modo anche molto esplicito auspicando che “in Parlamento si possa affrontare anche la questione della cittadinanza ai bambini nati in Italia da immigrati stra-

nieri. Ngarla è un'autentica follia, un'assurdità. I bambini hanno questa aspirazione" (intervento del 22 novembre 2011 in occasione dell'incontro con le Chiese Evangeliche in Italia).

Per questi minori è evidente la divaricazione tra lo status giuridico e l'identità personale, costruita nell'acquisizione del patrimonio linguistico e culturale e nei legami sociali; un'intera generazione cresce e rischia di restare straniera nel Paese che sente come proprio, in cui è nata, si è formata, e nel quale intende costruire il proprio futuro. La mancata attribuzione della cittadinanza comporta quindi una condizione di estraneità e distanza che non corrisponde al vissuto di bambini e giovani abituati a parlare italiano, a mangiare gli stessi cibi e a condividere gli stessi gusti e abitudini dei coetanei. Diventa poi un fattore concreto di marginalità nella vita quotidiana, di difficoltà nell'accesso ai servizi e nell'esercizio dei diritti. I giovani di origine immigrata possono rappresentare una forte potenzialità per il Paese, a patto che non subiscano fenomeni di esclusione e che si operi nella direzione della concessione di una reale cittadinanza, non solo giuridica. Il Ministro dell'Interno, Anna Maria Cancellieri, si è dichiarato favorevole a una valorizzazione dello *jus soli*, combinato con gli anni di residenza regolare dei genitori, soluzione intermedia in grado di essere condivisa da una maggioranza parlamentare o che, come ha proposto più volte il Ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione Riccardi, si arrivi a parlare, nel prendere in esame i requisiti per l'accesso alla cittadinanza, di *jus culturae*, cominciando a concedere anche nella minore età la cittadinanza a chi compie i suoi studi in Italia.

4.1.6. Accesso al mercato del lavoro

L'ordinamento italiano disciplina l'accesso al mercato del lavoro dei cittadini stranieri, con differenziazioni che tengono conto del Paese di provenienza dei lavoratori (comunitario o non comunitario), del particolare status (richiedente asilo o meno), del tipo di lavoro (autonomo, subordinato, collegato a progetti speciali, ecc.), della residenza al momento della stipula del contratto (lavoratori stranieri residenti all'estero o già soggiornanti in Italia) e dei flussi di ingresso stabiliti annualmente dal Governo con apposito decreto.

L'accesso al mercato del lavoro da parte dei richiedenti asilo. Data l'assenza di una legge organica sul diritto d'asilo, alla quale si è posto rimedio con il recepimento delle Direttive comunitarie e altre disposizioni nazionali di completamento, l'ordinamento italiano, per quanto concerne l'accesso al mercato del lavoro da parte dei richiedenti asilo e rifugiati, fa riferimento a quanto contenuto nel decreto legislativo del 19 novembre 2007, n. 251. Il decreto, le cui norme sono entrate in vigore il 19 gennaio 2008, recepisce la Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

In particolare, al capo V del suddetto decreto, intitolato "Contenuto della protezione internazionale", l'art. 25 ("accesso all'occupazione") stabilisce che gli stranieri riconosciu-

ti titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria «hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali, per la formazione professionale e per il tirocinio sul luogo di lavoro». Inoltre, sempre all'articolo 25, secondo comma, si riconosce ai titolari dello status di rifugiato «l'accesso al pubblico impiego, con le modalità previste per i cittadini dell'Unione Europea».

Lo stesso decreto legislativo, al comma 2 dell'articolo 23, consente l'accesso al lavoro ai titolari dello status di protezione sussidiaria, cui viene rilasciato «un permesso di soggiorno [...] con validità triennale rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria».

Il dibattito parlamentare più recente, in particolare in seno alla III e alla XIV Commissione permanente del Senato, ha preso in esame la possibilità di rafforzare maggiormente le tutele nei confronti dei richiedenti asilo, prevedendo in particolare la possibilità di «accedere all'occupazione dopo al massimo sei mesi a decorrere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale». Per facilitare le condizioni nazionali di accesso al mercato del lavoro, le quali «non dovranno limitare indebitamente l'ingresso dei richiedenti asilo in quel mercato», tale proposta ha poi trovato un'applicazione normativa, nella convinzione che «un accesso agevolato all'occupazione possa evitare l'esclusione sociale del richiedente asilo dalla società che lo accoglie, favorendone quindi l'integrazione».

L'accesso al lavoro subordinato di cittadini stranieri (non comunitari) residenti all'estero. Per gli stranieri non richiedenti lo status di rifugiato, che domandano di poter accedere al mercato di lavoro italiano, valgono le norme previste dal "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, tenuto conto delle modifiche apportate dalla legge del 30 luglio 2002, n. 189.

La legislazione individua i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano e rinvia alle valutazioni annuali, attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (cosiddetto "decreto-flussi"), la determinazione dell'entità massima degli stessi. Per pianificare i flussi migratori in ingresso in Italia nel corso di 3 anni, il Testo Unico sull'immigrazione rinvia ad un Documento Programmatico di emanazione governativa previsto dal T.U. sull'immigrazione.

Per quanto concerne l'assunzione dall'estero di non comunitari come lavoratori subordinati a tempo determinato, indeterminato o a carattere stagionale, la procedura prevede che il datore di lavoro, nell'ambito delle quote previste dall'apposito "decreto-flussi", debba recarsi presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione istituito presso la Prefettura della Provincia ove dovrebbe aver luogo la prestazione lavorativa. Lo stesso datore di lavoro, nel caso in cui conosca il lavoratore da assumere, effettua una richiesta nominativa di "nulla osta" al lavoro, accompagnando la stessa con la documentazione attestante l'esistenza di idonea sistemazione alloggiativa per il lavoratore e la relativa proposta di contratto di soggiorno.

4. Organizzazione delle politiche

Negli anni scorsi, il Ministero dell'Interno, tramite il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, ha messo a punto una procedura che permette al datore di lavoro di inviare telematicamente le richieste di "nulla osta" in ordine ad alcune tipologie contrattuali.

Effettuate le verifiche previste dalla normativa circa la sussistenza dei requisiti richiesti (in collaborazione con la Questura e la Direzione provinciale del lavoro), lo Sportello Unico, in caso di parere favorevole, rilascia il nulla osta al datore di lavoro e trasmette per via telematica la documentazione agli uffici consolari del Paese di residenza del lavoratore. Quest'ultimo avrà 6 mesi di tempo per richiedere il visto d'ingresso e, una volta giunto in Italia, dovrà presentarsi entro 8 giorni allo Sportello Unico competente per ritirare il codice fiscale, sottoscrivere il contratto di soggiorno e compilare il relativo modulo per la presentazione della domanda di permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Tale modulo, la cui compilazione potrà essere effettuata – laddove possibile – con l'assistenza gratuita dei Patronati, andrà poi spedito attraverso gli uffici postali in cui sia operativo il cosiddetto "Sportello Amico" alla Questura o ad essa consegnato. La Questura, dopo aver effettuato i rilievi foto-dattiloscopici, provvederà successivamente alla consegna del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La circolare n. 4848 del 27 luglio 2010 del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, ha definito le nuove procedure necessarie per l'applicazione dell'art. 1, comma 22, lett. r della legge 94/2009, per l'ingresso di lavoratori stranieri altamente qualificati. La normativa ha previsto la possibilità di sostituire la richiesta di nulla osta al lavoro con una comunicazione allo Sportello Unico, da parte del datore di lavoro, della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato; la circolare applicativa ha predisposto lo schema di un apposito protocollo d'intesa che le imprese e le università richiedenti, per poter accedere alla nuova procedura, devono sottoscrivere con il Ministero dell'Interno.

Inoltre, entro giugno 2012, sarà pubblicato il decreto legge di attuazione della Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

È infine appena il caso di segnalare come, dal punto di vista previdenziale e assicurativo, il lavoratore straniero in regime di lavoro subordinato ha diritto alle medesime tutele previste per i lavoratori subordinati italiani.

L'accesso al lavoro subordinato stagionale. La materia è disciplinata espressamente dall'articolo 20 della legge del 30 luglio 2002, n. 189, che ha sostituito l'articolo 24 del Testo Unico del 1998. La procedura descritta precedentemente è valida anche per l'assunzione per lavoro stagionale di un lavoratore straniero residente all'estero. Il periodo di validità dell'autorizzazione è ovviamente legato al tipo di lavoro stagionale, anche se in ogni caso non potrà essere inferiore ai 20 giorni e superiore ai 9 mesi.

È possibile convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale, in corso di validità, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato solo dopo il secondo ingresso del cit-

tadino straniero per la stessa tipologia di lavoro, a seguito del rientro nel proprio Stato di provenienza. In ogni caso, la conversione potrà avvenire solo qualora si presentino le condizioni e nell'ambito delle quote per lavoro subordinato stabilite dall'apposito "decreto-flussi". Riguardo alla previdenza e all'assistenza dei lavoratori stagionali, l'articolo 25 del Testo Unico del 1998 prevede che, tenuto conto «della durata limitata dei contratti nonché della loro specificità, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno per lavoro stagionale si applicano le seguenti forme di previdenza e assistenza obbligatoria, secondo le norme vigenti nei settori di attività: a) assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti; b) assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; c) assicurazione contro le malattie; d) assicurazione di maternità». Peraltro, il comma 5 del medesimo articolo stabilisce che è «fatta salva la possibilità di ricostruzione della posizione contributiva in caso di successivo ingresso».

L'accesso al lavoro autonomo. Il tema è espressamente disciplinato dall'articolo 26 del "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, solo parzialmente emendato dalla legge del 30 luglio 2002, n. 189.

I cittadini non comunitari possono esercitare in Italia un'attività non occasionale di lavoro autonomo (industriale, professionale, artigianale, commerciale o attraverso la costituzione di società di capitali o di persone oppure accedendo a cariche societarie), a condizione che la stessa attività non sia riservata dalla legge ai cittadini italiani o a cittadini appartenenti ad uno degli Stati membri dell'Unione Europea. Oltre a ciò, sono richiesti dalla legge gli stessi requisiti morali e professionali previsti per i lavoratori autonomi italiani, compresi – ove necessari – i requisiti per l'iscrizione ad albi o registri professionali. Inoltre, è necessario dimostrare la disponibilità di un reddito sufficiente, proveniente da fonti lecite, e di un'adeguata sistemazione alloggiativa, nonché di adeguate risorse per l'esercizio dell'attività che si intende avviare in Italia.

La normativa vigente richiede altresì che, nel caso in cui si intenda esercitare una professione, vi sia il riconoscimento del titolo professionale straniero conseguito in un Paese non comunitario. In particolare, nell'ipotesi di una professione sanitaria (anche occasionale) è necessario il riconoscimento preventivo da parte del Ministero della Sanità. Per le professioni quali agente di cambio, agronomo, agrotecnico, assistente sociale, avvocato, biologo, chimico, commercialista, consulente del lavoro, geologo, geometra, giornalista, ingegnere, perito agrario, perito industriale e psicologo, è prevista la vigilanza del Ministero di Giustizia.

L'accertamento del possesso dei requisiti richiesti dalla legge, ai fini del rilascio del visto di ingresso per lavoro autonomo (con l'espressa indicazione dell'attività cui il visto fa riferimento), è in capo alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana competente territorialmente. Il visto così ottenuto dovrà essere utilizzato entro 180 giorni dalla data di rilascio, al fine di richiedere la concessione del permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

4. Organizzazione delle politiche

L'accesso al mercato del lavoro da parte di altre categorie di lavoratori stranieri. Tale ambito racchiude tutte le attività lavorative, indicate dettagliatamente nel 1° comma dell'articolo 27 del Testo Unico del 1998, che non rientrano nella programmazione annuale dei flussi d'ingresso. Si tratta, nello specifico, di particolari categorie lavorative afferenti il mondo della cultura e della ricerca scientifica, dello sport e dello spettacolo, dell'economia e delle professioni altamente specializzate, fra cui: dirigenti aziendali; docenti, ricercatori e lettori universitari; traduttori e interpreti; giornalisti corrispondenti accreditati in Italia; circonsi, musicisti, attori, ballerini, ecc.

In generale, per queste categorie di lavoratori stranieri lo Sportello Unico competente al rilascio del "nulla osta" è quello appartenente al luogo in cui sarà esercitata l'attività lavorativa. Tuttavia, per alcuni lavoratori, quali ad esempio gli artisti da impiegare presso enti musicali o teatrali, le richieste vanno presentate direttamente alla Direzione generale del mercato del lavoro (Ufficio per il collocamento nazionale dei lavoratori dello spettacolo), e non allo Sportello Unico costituito presso la Prefettura. Analogo discorso vale per coloro che intendono svolgere un'attività sportiva professionistica: in questo caso il "nulla osta" è sostituito dalla cosiddetta "dichiarazione nominativa di assenso" rilasciata dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI). In ogni caso, rispetto agli esempi citati, sarà compito della Direzione generale del mercato del lavoro e del CONI inoltrare le opportune comunicazioni allo Sportello Unico, al fine di ottenere la stipula del contratto di soggiorno.

Altre categorie particolari di lavoratori stranieri sono gli stranieri non comunitari impegnati in progetti speciali e i docenti di scuole e università straniere operanti in Italia. Rispetto a questi ultimi, i datori di lavoro (istituzioni scolastiche straniere, filiali di università straniere, oppure filiali di istituti superiori stranieri a livello universitario) sono tenuti a presentare allo Sportello Unico una "richiesta nominativa e numerica di nulla osta al lavoro subordinato" ai sensi della legge del 24 maggio 2002, n. 103.

L'accesso al mercato del lavoro da parte di lavoratori stranieri già soggiornanti regolarmente in Italia. Fino ad ora sono stati esaminati i casi di assunzione di lavoratori stranieri (non comunitari) residenti all'estero. L'ordinamento italiano prevede, naturalmente, anche la possibilità di stipula dei contratti di lavoro anche da parte di stranieri già soggiornanti regolarmente nel territorio nazionale.

Nel caso di un nuovo contratto di soggiorno per lavoro subordinato tra il cittadino straniero regolarmente soggiornante e un datore di lavoro, che si sostituisce o si aggiunge al primo, vale quanto previsto dalla circolare del Ministero del Lavoro n. 9, dell'8 marzo 2005. Le parti contraenti stipulano autonomamente il nuovo contratto di soggiorno ma il datore di lavoro è comunque tenuto ad inoltrare la documentazione allo Sportello Unico per l'Immigrazione.

Oltre ai casi appena citati, lo straniero già soggiornante regolarmente in Italia può accedere ad un contratto di lavoro subordinato o autonomo sia nel caso in cui sia titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, sia qualora dispon-

ga di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale e abbia la possibilità di svolgere un lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Accesso al mercato del lavoro nell'ipotesi di conversione del permesso di soggiorno. Si è già fatto cenno alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Oltre a ciò, in alcuni casi specifici, ai cittadini stranieri detentori di un permesso di soggiorno non legato a motivi lavorativi – e dunque già presenti in Italia ad altro titolo – è data la possibilità di convertire il proprio titolo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, autonomo o subordinato.

È questo, pertanto, il caso della conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, in corso di validità, in permesso di soggiorno per lavoro. Ciò anche nell'ipotesi in cui il titolare abbia conseguito il diploma di laurea in Italia. Nel caso in cui il permesso riguardi il lavoro subordinato non viene effettuata la verifica in ordine alla disponibilità delle quote di lavoro, anche se il numero dei permessi di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale così convertiti verrà poi sottratto dalle quote di ingresso nell'ambito dei decreti flussi dell'anno successivo.

Per quel che concerne il contrasto al lavoro sommerso, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gli istituti previdenziali INPS e INAIL e la Guardia di Finanza sono le strutture competenti a effettuare le ispezioni all'interno delle realtà lavorative.

4.1.7. Ritorno

Le Direttive comunitarie. La "Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea" del 7 dicembre del 2000, nell'articolo 19 paragrafo 2, ha formalmente sancito il principio secondo cui nessuna persona può essere rimossa, espulsa o estradata in uno Stato dove sussista un serio rischio di condanna capitale o, comunque, di torture o di altri trattamenti e pene disumane e degradanti. Il principio che il ritorno debba avvenire in condizioni di sicurezza, rispetto dei diritti e della dignità della persona interessata è stato ribadito anche a riguardo delle vittime della tratta degli esseri umani dall'articolo 16 della "Convenzione sulle azioni contro il traffico degli esseri umani" ratificata dal Consiglio di Europa il 16 maggio 2005.

Riguardo l'implementazione di una politica europea sul ritorno, vanno ricordate due Decisioni e tre Direttive del Consiglio:

- le Decisioni del Consiglio 2004/191/CE e 2004/573/CE: la prima verte sui criteri di compensazione economica per le spese determinate dal riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione (conformemente alla Direttiva 2001/40/CE) e la seconda sull'organizzazione di voli congiunti;
 - la Direttiva 2001/40/CE sul riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione di cittadini provenienti da Paesi terzi e la Direttiva 2003/110/CE sulla mutua assistenza in caso di transito aereo per scopi di allontanamento;
-

4. Organizzazione delle politiche

- la Direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Quest'ultima, in particolare, frutto di un lungo negoziato tra Parlamento europeo e Consiglio dell'UE, ha stabilito norme minime sulla durata e sulle condizioni di detenzione temporanea e sul divieto di reingresso, nonché una serie di garanzie giuridiche per gli immigrati irregolari.

Gli sbarchi. Il mare Mediterraneo, che è stato da sempre un fondamentale elemento per gli scambi, con l'intensificarsi dei flussi migratori e di politiche restrittive, è diventato una sorta di sconfinato cimitero.

Secondo la stima prudente di *Fortress Europe* (<http://fortresseurope.blogspot.com>), l'organizzazione che documenta le morti occorse nel passaggio clandestino delle frontiere dal 1988, fino a dicembre 2011 le vittime accertate sono state 18.050, di cui 2.251 soltanto dall'inizio del 2011 (1.400 nel Canale di Sicilia nei primi 5 mesi del 2011).

Alle tragedie che si consumano nel "Mare nostrum", partendo dalle coste del Nord Africa, si sono aggiunte quelle che avvengono al largo delle isole Canarie nell'Atlantico o attraversando lo stretto di Gibilterra in direzione della Spagna, che hanno coinvolto persone provenienti dal Marocco, dall'Algeria, dalla Mauritania e dal Senegal.

Il Sahara, un pericoloso passaggio obbligato per arrivare al mare, si percorre su camion e fuoristrada attraverso le piste tra Sudan, Ciad, Niger e Mali da un lato, e Libia e Algeria dall'altro.

I flussi irregolari in Italia hanno attraversato fasi diverse: nei primi anni del Duemila erano andati riducendosi; anche a seguito dei rigidi controlli instaurati a Ceuta e Melilla avevano conosciuto un nuovo aumento (oltre 30.000 nel 2008); a seguito delle modifiche legislative intervenute nel 2009 (legge 94/2009) si è registrato una forte diminuzione. Nel 2011 è tuttavia completamente saltato il sistema di contrasto all'immigrazione irregolare via mare messo in piedi dal governo italiano, che si reggeva sugli accordi di pattugliamento e respingimento siglati con la Libia. Le crisi politiche, che all'inizio del 2011 hanno scosso i Paesi nordafricani, hanno allo stesso tempo generato un'eccezionale pressione migratoria in particolare dalla Tunisia. Se in tutto il 2010 sulle coste italiane sono approdate 4.406 persone, nel 2011 sono stati oltre 60mila i migranti arrivati in Italia, circa 24mila di origine tunisina, 50mila dei quali sbarcati sulle coste di Lampedusa e Linosa.

Come è noto, non sempre è facile coordinare il controllo dei traffici di manodopera con il rispetto dei diritti umani. Il 23 febbraio 2012, la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha condannato all'unanimità l'Italia per i respingimenti verso la Libia. Nel caso Hirsi Jamaa e altri, derivante da un episodio avvenuto nel 2009, sono stati violati gli articoli 3, 4 e 13, contenuti nella Convenzione Europea sui Diritti Umani (CEDU), per aver esposto i ricorrenti al rischio di trattamenti inumani o degradanti in Libia, nonché al pericolo di essere rinviiati nei rispettivi Paesi di origine. È stato, altresì, stabilito che l'Italia ha violato il divieto alle espulsioni collettive, oltre al diritto effettivo per le vittime di fare ricorso pres-

so i tribunali italiani. Pertanto, alla luce di questa recente sentenza, è in atto una rinegoziazione degli accordi tra l'Italia e il governo di transizione libico. È stato anche auspicato un maggior coinvolgimento dell'Unione Europea, affinché l'Italia o altri Stati membri frontaliere non si sentano isolati.

La necessità di controllare le coste è innegabile per evitare che esse diventino l'attracco per i trafficanti di manodopera e la base per i loro lucrosi commerci. Questo rigore, però, va unito al rispetto del diritto d'asilo e della protezione umanitaria, di cui continuano ad avere bisogno persone in fuga da situazioni disperate e in pericolo di vita. Va tenuto conto, difatti, che circa la metà delle persone approdate via mare ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato o la protezione sussidiaria, o un permesso di soggiorno per motivi umanitari; quindi, definire irregolari tutte le persone coinvolte negli sbarchi è improprio.

Il contrasto degli sbarchi non deve far dimenticare che nella stragrande maggioranza dei casi all'origine dell'irregolarità vi sono gli ingressi autorizzati in Italia, con o senza visto, di decine di milioni di stranieri che arrivano per turismo, affari, visita e altri motivi. La maggior parte delle presenze irregolari è costituita, quindi, dai cosiddetti "overstayer", persone che hanno avuto un titolo di soggiorno non più rinnovato dopo la sua scadenza. Molti di essi raggiungono l'Italia regolarmente attraverso i confini Schengen (Francia, Austria, Grecia e Slovenia), ma rimangono poi in posizione di irregolarità dopo la scadenza del soggiorno autorizzato.

Anche le tragedie via terra, seppur di difficile quantificazione, sono state numerose. Viaggiando nascoste nei tir (e asfissiate dalla mancanza d'aria o schiacciate dalle merci), sotto i treni o addirittura nei carrelli degli aerei o attraversando valichi, fiumi e campi minati, o a seguito di incidenti, o fulminate o assiderate, sono morte centinaia di persone provenienti da numerosi Paesi (Albania, Austria, Bosnia, Croazia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Slovenia, Turchia, Afghanistan, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Ungheria).

I respingimenti. La Polizia dell'Immigrazione e delle Frontiere è abilitata a disporre il respingimento degli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza i necessari requisiti, segnatamente il mancato possesso di documenti validi: visto d'ingresso, documentazione idonea a comprovare lo scopo del soggiorno, effettiva disponibilità di adeguati mezzi di sussistenza. Invece, il respingimento con accompagnamento alla frontiera è disposto nei confronti di coloro che siano entrati nel territorio dello Stato, sottraendosi ai controlli di frontiera, e siano stati fermati subito dopo, oppure siano stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Nel passato era particolarmente accentuata la pressione alle frontiere dei romeni, venuta meno già a partire dalla fine del 2001 essendo stato per loro liberalizzato l'ingresso per periodi inferiori ai tre mesi. Successivamente, con l'ingresso della Romania nell'UE, sono aumentati i flussi provenienti da altri Paesi dell'Est Europa, dell'Africa e dell'Asia.

La legge n. 189 del 2002, all'articolo 10, assegna alla Direzione centrale dell'immigrazione del Dipartimento Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno il coordinamento dell'azione

4. Organizzazione delle politiche

di contrasto in mare, disciplinata dal "Decreto interministeriale in materia di contrasto all'immigrazione clandestina" del 14 luglio 2003. In particolare spetta a questa Direzione centrale il compito di acquisire e analizzare le informazioni connesse all'attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare via mare e il raccordo degli interventi operativi fatti dai mezzi della marina militare, delle forze di polizia e delle capitanerie di porto.

Le espulsioni. Se ai respingimenti può essere attribuito un ruolo di prevenzione dell'immigrazione non autorizzata, le espulsioni si configurano come provvedimenti giudiziari o amministrativi per contrastare la presenza irregolare riscontrata sul territorio. Vi sono fattispecie in cui l'espulsione avviene con accompagnamento coattivo alla frontiera e altre che non prevedono tale accompagnamento. La maggiore facilità di contrastare gli irregolari alle frontiere tramite il respingimento ha fatto sì nel passato che proprio attraverso questo strumento sia stato realizzato il maggior numero di allontanamenti. La legge n. 189/2002 ha incrementato le espulsioni coattive e ridotto i casi di applicazione delle intimazioni di espulsione; anche l'applicazione degli accordi di riammissione e di collaborazione con gli Stati di partenza ha migliorato il controllo delle frontiere.

L'esecuzione delle espulsioni e i ritorni in forza degli accordi di riammissione, previo o meno il trattenimento nei centri Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), dopo aver conosciuto un aumento per alcuni anni, sono diminuiti e si collocano ai livelli conosciuti alla fine degli anni '90. Nel 2010 sono transitate nei 13 CIE operativi per esito del trattenimento poco più di 7mila persone.

Sempre nel 2010, su 50.717 persone in posizione irregolare individuate dalle forze dell'ordine, solo il 40,0% (20.287) è stato effettivamente rimpatriato, numero di poco superiore a quello registrato nel 2009 quando le persone in posizione irregolare ammontavano a circa 53mila.

In linea generale si può ritenere che il ricorso alle espulsioni è da ricollegare alla circostanza che l'ingresso in Italia non sia avvenuto irregolarmente, ma con titoli di soggiorno validi, anche acquisiti in altri Paesi Schengen, e successivamente scaduti senza un ulteriore rinnovo. In particolare, l'ingresso dai Paesi più lontani è probabilmente avvenuto attraverso la frontiera aerea, in cui è più difficile eludere i controlli. Nel caso di nazionalità che hanno in Italia una presenza storica, come la marocchina o la tunisina, la leggera prevalenza delle espulsioni sui respingimenti lascia intendere che sia ricorrente lo scivolamento nell'irregolarità successivamente al mancato rinnovo del permesso di soggiorno. In maniera più netta, questo si poteva sostenere, prima dell'adesione all'UE, nei riguardi dei polacchi e dei romeni, che riuscivano ad evitare il respingimento, non essendo tenuti a esibire il visto al momento dell'ingresso, ma non l'espulsione se privi di permesso di soggiorno.

I ritorni obbligatori. Le persone che, pur avendo ricevuto un provvedimento di intimazione all'espulsione o un ordine, da parte del Questore, di lasciare il territorio dello Stato (entro 5 giorni dalla dimissione da un centro di permanenza), non lo ottemperano, aumentano naturalmente la consistenza delle presenze irregolari sul territorio. Tuttavia, se essi

vengono intercettati dalle forze dell'ordine, sono assoggettati all'accompagnamento coatto nei Paesi d'origine.

La politica dei ritorni ha potuto esplicitare tutta la sua efficacia solo a seguito della stipula di accordi bilaterali tra l'Italia e i Paesi di origine dei migranti. Gli accordi in questione prevedono una collaborazione bilaterale per contrastare i flussi irregolari, attraverso il coinvolgimento nelle misure di ritorno dei Paesi di partenza e la riserva a loro favore nei decreti di programmazione dei flussi di quote preferenziali da parte dell'Italia.

Si è visto che la media delle persone effettivamente allontanate (espulsi con accompagnamento alla frontiera e respinti) è andata diminuendo. Vi sono tuttavia forti differenze territoriali: nelle regioni di frontiera o nelle quali sono presenti dei CIE, l'incidenza delle persone allontanate lievita quasi fisiologicamente, come conseguenza del fatto che è proprio da quelle province che l'allontanamento viene effettuato.

La graduatoria delle nazionalità dei migranti soggetti a ritorno ricalca, con qualche scostamento, quella degli espulsi e dei respinti a livello nazionale. Anche l'incidenza dei ritorni sul totale delle persone coinvolte varia a seconda della nazionalità coinvolta.

Oltre al ritorno forzato è previsto, come si vedrà, anche il "ritorno volontario assistito", caratterizzato dalla volontarietà e dall'assistenza che viene offerta a chi desidera tornare nel proprio Paese, senza collegamento quindi con un decreto di espulsione o un provvedimento di respingimento.

Il ritorno volontario. Nel panorama italiano, il ritorno volontario assistito è stato previsto formalmente per la prima volta dalla Legge 286/98 "Turco/Napolitano" in riferimento alle vittime di tratta e, poi, esteso dalla Legge 189/2002 "Bossi/Fini" ad altre categorie, per cui i beneficiari di programmi di ritorno volontario assistito possono essere generalmente distinti in due grandi gruppi:

a) *emergenze umanitarie e asilo*: titolari di permesso per protezione umanitaria temporanea e sfollati per emergenze umanitarie, richiedenti asilo, rifugiati, ma anche persone che hanno rinunciato alla domanda di asilo o a cui è stato negato lo status di rifugiato o altra forma di protezione temporanea e, infine, soggetti ex Convenzione di Dublino;

b) *vittime di tratta e casi umanitari*: gruppi di migranti in stato di vulnerabilità, vittime della tratta, casi umanitari, minori non accompagnati e lavoratori in difficoltà.

Nell'agosto 2011, tenuto conto del ridimensionamento che una sentenza della Corte di giustizia di Lussemburgo ha comportato sull'impatto coattivo immediato derivante dalla equiparazione della presenza irregolare a reato, il Decreto Legge n. 89 ha esteso il ritorno volontario assistito anche agli *stranieri irregolari*, nel caso in cui l'interessato ottenga dal Prefetto un termine da 7 a 30 giorni per il rientro in patria. Sono, tuttavia, esclusi: 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. Seppur nel passato da questo ambito di applicazione siano stati esclusi i migranti irregolari, quest'ultimi – qualora

4. Organizzazione delle politiche

rientranti nella categoria dei casi particolarmente vulnerabili (anziani, donne sole con bambini, malati fisici o psichici) - sono stati presi in considerazione prima dalle misure di ritorno volontario assistito organizzate dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e, quindi, dal Fondo Europeo per i Rimpatri (istituito con decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 e reso operativo dal 2009). Quest'ultimo ha assegnato all'Italia risorse così ripartite nel periodo 2008/2013: 6.029.379 euro nel 2009, 6.769.510 euro per il 2010, 6.921.174 euro per il 2011 e 9.066.985 euro per il 2012. Pertanto, avendo la "Direttiva rimpatri" trovato applicazione in Italia, i ritorni volontari possono ora riguardare anche gli irregolari.

Il numero complessivo di persone che hanno usufruito di programmi di ritorno assistito disposti tra il 1991 e oggi è di oltre 8mila. Fino al 2001 la parte più consistente degli assistiti ha riguardato persone coinvolte nelle emergenze umanitarie dei Balcani nei primi anni '90 e poi nel Kosovo all'inizio del 2000 (complessivamente oltre il 70%). Negli ultimi anni il numero si è attestato intorno alle 100 partenze all'anno (EMN 2010b).

I programmi d'assistenza sono gestiti sul piano operativo dall'OIM e in alcuni casi anche da organizzazioni non governative e da enti locali. Il ritorno volontario assistito non si limita esclusivamente al concetto del viaggio di ritorno nel Paese d'origine, ma include tre fasi distinte: le attività propedeutiche alla partenza (informazioni, preparativi, colloqui con la persona che fa richiesta di assistenza al ritorno, iter organizzativo e logistico, "counselling"), il viaggio di ritorno, l'accoglienza all'arrivo e, infine, vari programmi di reinserimento nel luogo di destinazione finale. È importante sottolineare anche che, optando per il ritorno volontario assistito, generalmente non vi è alcun divieto di ritorno sul territorio italiano.

Con l'istituzione del Fondo Europeo per il Rimpatrio questa misura non è più svolta come progetto a se stante, ma le vittime possono trovare assistenza ed integrazione all'interno di vari Programmi per l'assistenza al ritorno volontario con o senza reintegrazione nel paese di origine. Dal 16 giugno 2009 al 31 dicembre 2011 sono stati assistiti 1.057 cittadini di Paesi terzi (di cui 833 grazie al Programma Partir; 80 con il Parivul; 124 con il Rivan; 13 con il Remploy e 7 con Odysseo), di cui circa il 75% ha usufruito del sostegno di reintegrazione nel paese d'origine.

I costi del ritorno volontario assistito possono variare tra i 1.500 e i 5.000 euro a beneficiario, a seconda degli obiettivi del progetto, del Paese di ritorno e delle caratteristiche del beneficiario. Nel caso delle vittime della tratta, infatti, i costi possono essere maggiori, essendo il percorso di reinserimento più complesso.

Una volta che l'interessato è tornato nel Paese di origine ha inizio il processo di reintegrazione, anche attraverso l'erogazione di apposite borse, l'avvio di progetti di micro-imprenditoria (o, in alternativa, di percorsi di formazione o riqualificazione professionale), l'assistenza all'acquisto di beni di prima necessità o di attrezzature professionali.

La fase finale prevede infine il monitoraggio, cioè la verifica dell'effettiva reintegrazione. La sostenibilità viene meno soprattutto quando il beneficiario percepisce il ritorno come un fallimento del proprio progetto migratorio, anche a causa delle aspettative deluse dei

propri familiari, per cui aumenta la frustrazione che può alimentare il desiderio di ripartire.

L'ANCI ha evidenziato che il ritorno assistito viene a costare un quarto rispetto a quello forzato, anche se il fattore economico non è l'unico da prendere in considerazione. Il citato "pacchetto sicurezza" (legge n. 94/2009) ha introdotto un nuovo articolo che prevede l'istituzione di un Fondo rimpatri presso il Ministero dell'Interno per finanziare le spese di ritorno degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza. Al Fondo, una volta effettivamente istituito, sarà assegnata metà del gettito del contributo che gli immigrati sono tenuti a versare per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno (legge 94/2009 e decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 ottobre 2011) nonché i contributi disposti in sede comunitaria.

4.1.8. Accoglienza

4.1.8.1. L'accoglienza dei richiedenti asilo

Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), che è stato già in precedenza richiamato, è stato istituito dalla legge n. 189/2002 e riunisce la rete dei progetti territoriali di accoglienza, realizzati dagli enti locali, per l'assistenza e la protezione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, attingendo per le risorse a un apposito Fondo nazionale costituito presso il Ministero dell'Interno.

La gestione del Servizio Centrale dello SPRAR è affidata all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Il Servizio Centrale, che affianca i progetti territoriali ai quali assicura un supporto di informazione, promozione, consulenza e assistenza, si propone come un punto di osservazione privilegiato sulla popolazione rifugiata in Italia ed è in grado di conoscere in modo analitico il profilo socio-demografico delle persone assistite.

Il modello seguito è quello della "accoglienza integrata", sia per le collaborazioni sia per gli obiettivi, in quanto viene realizzata in sinergia con enti del terzo settore, istituzioni centrali e amministrazioni locali e si propone di garantire un'accoglienza comprensiva di tutta una serie di servizi di orientamento, assistenza e inserimento della persona. Si va oltre la semplice distribuzione di vitto e alloggio e si prevedono in modo complementare anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Nel 2010 i progetti territoriali di accoglienza dello SPRAR sono stati 151 (erano 115 nel 2008) facenti capo a 128 enti locali, per un numero complessivo di 3.146 posti, di cui 500 destinati ad accogliere persone portatrici di specifiche vulnerabilità (minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, nuclei monoparentali, persone che hanno bisogno di assistenza sanitaria specialistica e prolungata, vittime di tortura e violenza, persone con problemi di salute mentale) (SPRAR, 2011).

Negli ultimi anni, gli interventi di assistenza sociale, mediazione e assistenza sanitaria sono stati in percentuale i servizi maggiormente garantiti dai progetti territoriali dello SPRAR, anche in misura superiore alle attività per l'inserimento lavorativo e per l'alloggio.

4.1.8.2. La gestione dell'emergenza Nord Africa

Il 2011 è stato per l'Italia un "fronte caldo" in materia di immigrazione, dopo la fuga in massa di migliaia di migranti provenienti dal Nord Africa, seguita alle rivolte della "primavera araba" e al conflitto libico. Una situazione che ha portato il Governo a dichiarare, il 12 febbraio 2011, lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale, successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2012 (con Dpcm del 6 ottobre 2011).

Per pianificare e gestire l'accoglienza sia dei profughi sia dei migranti arrivati dal 1° gennaio al 5 aprile 2011 dai Paesi del Nord Africa – a cui è stato concesso un permesso temporaneo di soggiorno (Dpcm del 5 aprile 2011) – si è fatto ricorso al Sistema nazionale di protezione civile. In base a questo mandato il Dipartimento della Protezione Civile, struttura della Presidenza del Consiglio, ha previsto un tavolo di lavoro con le Direzioni di protezione civile regionali, i rappresentanti dell'UPI (Unione delle province d'Italia) e dell'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) che ha definito le modalità di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali. Il tavolo di lavoro ha predisposto un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti che prevede per ogni Regione diverse fasi di attuazione, tenendo conto delle assegnazioni già realizzate, così da garantire in ogni fase un'equa distribuzione sul territorio nazionale.

Il documento ha previsto che siano assicurate l'assistenza sanitaria e di primo ristoro anche per i migranti che sono arrivati dopo il 5 aprile. L'accoglienza è seguita dall'avvio delle procedure di ritorno per gli immigrati non autorizzati e di distribuzione sul territorio italiano per quanti appartengono alle altre categorie. Ai migranti che richiedono i benefici previsti dall'art. 20 del T.U. sull'Immigrazione sono garantiti da subito vitto, alloggio e assistenza sanitaria di base. Ai richiedenti asilo e ai minori non accompagnati è garantita l'assistenza prevista dalla normativa nazionale attuativa delle convenzioni internazionali e delle Direttive comunitarie.

Dal Piano nazionale discendono i diversi piani regionali per l'attuazione delle misure di assistenza a livello locale. Apposite strutture interne, a livello nazionale e a livello locale, svolgono i compiti di coordinamento delle misure previste nei Piani.

Il Piano nazionale di protezione civile ha proposto un modello di accoglienza modulare per garantire assistenza a un massimo di 50mila migranti entrati in Italia tra il 1° gennaio e il 5 aprile 2011 in strutture dedicate fruibili nell'immediato o in tempi brevi. Al 30 dicembre 2011 si contavano 22.300 profughi. Il sistema di accoglienza messo a punto da Regioni Province e Comuni dovrà coordinarsi al meglio – come ha sostenuto Angela Pria, il capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno – con quello finalizzato all'integrazione che fa capo ai Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e allo SPRAR gestiti - quest'ultimo, in convenzione con l'ANCI - dal Ministero dell'Interno.

Nel contempo, per arginare i continui sbarchi di immigrati provenienti dalle coste tunisine, il Governo italiano ha siglato un accordo di cooperazione con la Tunisia il 6 aprile 2011, che mira, da un lato, a rafforzare la collaborazione nei controlli di coste e mare per

evitare nuove partenze e, dall'altro, al ritorno delle persone in situazione di irregolarità, ovvero di coloro che arrivano in Italia dopo l'entrata in vigore del decreto che concede il permesso di soggiorno temporaneo (Dpcm del 5 aprile 2011).

4.1.9. Cittadini comunitari

In passato si era soliti parlare dei comunitari semplicemente come cittadini europei che si spostano ma, dopo l'allargamento dell'Unione a 10 Stati nel 2006 e l'adesione nel 2007 della Romania e della Bulgaria, chi è impegnato con gli immigrati si è reso conto che spesso i comunitari, pur soggetti a una normativa più aperta, sono comunque bisognosi di tutela e condividono spesso le stesse difficili condizioni di vita degli immigrati non comunitari.

La stessa "irregolarità", prima riferita solo ai non comunitari, seppure in una forma diversa, riguarda anche loro e non solo in Italia. Gli europei dell'Est continuano a essere, fin dalla metà degli anni '90, i protagonisti dei flussi d'ingresso in Italia, nell'ultimo periodo con la preminenza dei romeni tra i comunitari e degli ucraini e dei moldavi tra i non comunitari.

La forte propensione dei romeni a stabilirsi in Italia, dove hanno costituito la loro più forte collettività all'estero, non è stata ostacolata dal mantenimento della blanda moratoria alla libera circolazione introdotta dall'Italia nel 2008 (e prorogata al 31 dicembre 2011 con circolare congiunta dei Ministeri dell'Interno e del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 gennaio 2011, n. 707, in vista della completa liberalizzazione del lavoro subordinato), che ha permesso loro di accedere ai più importanti settori del mercato occupazionale: domestico, stagionale, edilizio, metalmeccanico e anche ai settori con posti altamente qualificati. Purtroppo, la crescita quantitativa della presenza romena non ha trovato un equivalente grado di accettazione da parte della società italiana e si è determinata una sorta di corto circuito che, partendo da alcuni incresciosi fatti di natura penale, ha portato quasi a criminalizzare l'intera collettività romena, come aveva già messo in evidenza uno studio di Caritas Italiana (2008): questo processo preoccupante, negli ultimi anni, si è significativamente ridimensionato.

La mutua comprensione è una questione di reciproco interesse, tenuto anche conto che i cittadini dell'Unione Europea residenti in Italia, ora ben più numerosi rispetto al passato, ai sensi della legge del 6 febbraio 1996, n. 52, e del D. Lgs. Del 12 aprile 1996, n. 197 (di attuazione della Direttiva 1994/80/CE), sono potenziali elettori non solo in occasione delle elezioni europee (potendo essere eletti anche come parlamentari) ma anche in occasione di quelle comunali e circoscrizionali (nelle quali possono anche essere eletti come consiglieri) e, con la loro consistenza, possono modificare i risultati politici nelle grandi città.

Senza altro il numero ragguardevole e la partecipazione al voto costituiranno fattori per rasserenare il confronto.

4.2. Collegamenti intersettoriali

Inserire le modifiche legislative in una tradizione condivisa. La terza edizione dell'Indice delle politiche per l'integrazione degli immigrati regolari (uscita a febbraio 2011), meglio conosciuto come Mipex/Migrant Integration Policy Index, colloca l'Italia al 10° posto, su 31 Stati (l'UE insieme a Norvegia, Svizzera, Canada e USA), nella graduatoria per efficacia e qualità del trattamento riservato agli immigrati rilevabili dalle norme giuridiche, dopo Svezia, Portogallo, Canada, Finlandia, Paesi Bassi, Belgio, Norvegia, Spagna e Stati Uniti (British Council, 2011). Un risultato per l'Italia sostanzialmente positivo che però fa anche luce su alcune aree di possibile miglioramento in relazione alle politiche volte alla promozione della partecipazione politica (l'Italia si colloca al 14° posto), dell'istruzione (al 19° posto), della rimozione delle discriminazioni (al 15°). I miglioramenti normativi per l'Italia segnalati dall'indagine riguardano la mobilità del mercato del lavoro (in 10^a posizione) e il ricongiungimento familiare (al 6° posto).

A fronte di questa classificazione dell'Italia, di per sé soddisfacente, gli studiosi del settore sono molto prudenti, essendo consapevoli che l'integrazione è un concetto estremamente complesso la cui valutazione comporta la presa in considerazione di numerosi altri fattori. Un contributo di primario interesse è offerto dal CNEL nel *VIII Rapporto. Indici di integrazione degli immigrati in Italia* (febbraio 2012), che, come scrive nell'introduzione il prof. Giorgio Alessandrini, "offre ai decisori politici di ogni livello istituzionale la conoscenza delle condizioni, più o meno favorevoli allo sviluppo e al buon esito dei processi di integrazione, nelle diverse Regioni e Province italiane; li sollecita a verifiche e confronti, ad individuare le criticità e a mirare al meglio le nuove azioni". L'annuale Rapporto misura il potenziale di integrazione proprio di ogni contesto territoriale, senza prescindere da un'analisi comparativa rispetto sia agli altri territori, sia alle corrispondenti condizioni della popolazione autoctona nello stesso territorio.

Un altro fattore molto importante, di cui tenere conto quando si fa riferimento al contesto italiano, è il continuo avvicendamento tra gli schieramenti politici e i loro interventi su questa materia, senza che sia stato finora possibile, come invece è avvenuto in altri Paesi, rafforzare e incrementare i lineamenti di base di una politica comune, se non in maniera parziale.

Uno sviluppo normale del fenomeno migratorio deve andare necessariamente nel segno del suo consolidamento e, come auspicato dal CNEL, deve adoperarsi affinché i nuovi venuti abbiano le stesse opportunità dei cittadini del posto, evitando che essi vengano relegati in una condizione periferica senza la possibilità di svilupparsi pienamente a livello personale e di fornire tutto il loro contributo al Paese che li ha accolti.

È in questa ottica di reciproco interesse che vanno inquadrati, secondo il CNEL, i futuri possibili sviluppi legislativi, dalla riforma della normativa sulla cittadinanza (ritenuta troppo restrittiva specialmente nei confronti degli immigrati di seconda generazione) all'estensione del diritto di voto amministrativo (così come già avviene per i cittadini comuni-

tari), nella convinzione che si può essere cittadini nati in un altro Paese e, nello stesso tempo, essere per elezione cittadini del Paese di accoglienza.

L'impatto amministrativo delle modifiche normative. Il diritto-dovere delle strutture pubbliche di controllare la posizione dei cittadini non comunitari è continuamente chiamato a trovare il giusto equilibrio tra il "laissez faire" e normative troppo rigide e di difficile applicazione, la cui complessità genera negli immigrati situazioni di disagio e può appannare l'immagine di un Paese accogliente.

Una considerazione simile riveste particolare importanza in Italia, dove l'aumento della presenza immigrata è stato contrassegnato da ritmi di crescita tali da non trovare uguali in tutta l'Unione, se non in Spagna, e da creare notevoli disagi agli uffici preposti all'esame delle pratiche degli immigrati.

La necessità di questo difficile equilibrio è stata molto sentita in occasione della regolarizzazione del 2002, quando sono state presentate 704.000 domande di regolarizzazione (nel 2009 le domande di regolarizzazione erano state circa 300.000), ed è diventata impellente nella seconda metà degli anni Duemila: basti pensare che in occasione delle quote annuali stabilite per l'ingresso di nuovi lavoratori dall'estero nel triennio 2005-2007 sono state presentate più di 1,5 milioni di domande di assunzione.

Per rispondere a questo carico burocratico, dall'11 dicembre 2006 è stata stipulata la convenzione tra il Ministero dell'Interno e le Poste Italiane, ente che dispone di una rete di migliaia di uffici postali disseminati in tutto il Paese. In questa direzione vanno, come abbiamo visto, anche le sperimentazioni che vedono protagonisti Ministero dell'Interno, ANCI e molti comuni italiani per rendere la materia dei permessi di soggiorno sempre più di natura civilistica, oltre che le convenzioni con i Patronati.

Ciò dimostra che la gestione dei soggiorni degli immigrati non è solo una questione giuridica o di ordine pubblico ma anche di normale convivenza tra i nuovi venuti e le strutture della società che li accoglie.

La peculiarità dei richiedenti asilo. L'Italia, nel contesto europeo, non si è distinta nel passato per l'elevato numero di richieste di asilo. Il 2010 ha registrato un drastico calo delle domande dei richiedenti protezione dall'Italia. Se nel 2008 si trattava di oltre 31.000 persone, nel 2009 le domande si sono quasi dimezzate (17.603 ovvero -42,3% rispetto al 2008) fino a ridursi notevolmente nel 2010. Alla fine del 2010, i rifugiati in Italia erano poco più di 56mila, mentre il numero delle nuove istanze di asilo inoltrate alle Commissioni territoriali sono state inferiori all'anno precedente del 31%, ovvero 12.121. Se nel 2008, tra i 44 Paesi industrializzati, l'Italia era il quinto Paese "destinatario" di richiedenti asilo, nel 2010 è divenuto quattordicesimo (SPRAR, 2011). Questo cambiamento è dovuto alla ratifica del "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione" con la Libia approvato dal Parlamento nel febbraio 2009, che ha portato all'intensificazione del controllo alle frontiere al fine di contrastare l'immigrazione irregolare, a una conseguente diminuzione degli arrivi via mare e, di

4. Organizzazione delle politiche

fatto, a un significativo restringimento dei canali di accesso alla protezione internazionale.

Dall'inizio del 2011, per effetto delle crisi politiche nei Paesi nordafricani e con la crisi libica, tale sistema di contrasto all'immigrazione irregolare è completamente saltato. L'intensificazione degli sbarchi a causa della situazione politica nel Nord-Africa ha conseguentemente inciso sul flusso di domande di protezione pervenute nel 2011 tanto che nel corso dell'anno sono state presentate in Italia 37.350 richieste di asilo, circa il 300% in più rispetto al 2010 (12.120).

Va anche ricordato che, con l'emanazione del decreto legislativo n. 25 del 25 gennaio 2008, l'Italia ha recepito l'importante Direttiva dell'Unione Europea riguardante le procedure minime per il riconoscimento dello status, perfezionando così la specifica normativa e colmando diverse lacune per cui questa evoluzione è stata giudicata positivamente.

Dall'esame delle domande presentate, risulta che oltre il 50% viene accolto in prima istanza e circa un terzo di quelle rigettate viene accolto in sede giudiziaria, il che attesta l'importanza di una seconda istanza e, soprattutto, quanto sia importante non procedere a respingimenti in mare senza prima aver analizzato ogni singolo caso.

Nel 2011, invece, a seguito degli eventi politici del Nord Africa, sono sbarcate in Italia 63.000 persone, delle quali oltre 33.000 richiedenti asilo, dato in forte crescita rispetto alle precedenti annualità.

5. ANALISI E CONSIDERAZIONI FINALI

Partire dal contesto europeo. In queste considerazioni d'insieme cercheremo di recepire gli spunti emersi in precedenza e di valutare anche ulteriori elementi, al fine di tracciare un quadro globale di quanto è avvenuto e può in futuro avvenire nel Paese. Facendo l'Italia organicamente parte dell'Unione Europea, è preferibile prendere l'avvio dal livello comunitario, dove gli immigrati sono complessivamente 32,5 milioni e gli irregolari circa 8 milioni (questa stima viene riferita dalla stessa Commissione Europea). In Italia gli immigrati sono 5 milioni e gli irregolari stimabili attorno alle 500mila (EMN Italy, 2012).

Sia in Italia che nell'Unione i cittadini stranieri senza documenti sono una minoranza, eppure l'attenzione dell'opinione pubblica si concentra quasi esclusivamente su di loro e i toni negativi finiscono per coinvolgere l'intera presenza immigrata.

Bisogna abituarci all'idea che in un mondo globalizzato sconvolto da guerre e da carestie e in cui gli squilibri tra Sud e Nord sono sempre più acuti, il fenomeno dell'immigrazione e quello dei richiedenti asilo sono un dato strutturale e permanente, per cui le misure restrittive vanno collocate nell'ambito di politiche più ampie e lungimiranti.

L'Unione Europea costituisce un soggetto incisivo sulla scena globale e deve giocare un ruolo fondamentale che il trattato di Lisbona le riconosce a pieno titolo. Per tale ragione è indispensabile e logico che assuma sempre maggiori responsabilità in modo da dare concretezza al *Global approach to migration*, senza trascurare alcun aspetto dei trend migratori.

Come definito nel Programma di Stoccolma – cioè l'agenda legislativa dell'UE in materia di giustizia, immigrazione e sicurezza per il periodo 2009-2014 – l'Europa, all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di immigrazione e asilo, promuove i cinque impegni fondamentali assunti nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: 1) organizzare la migrazione autorizzata tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione; 2) combattere l'immigrazione non autorizzata, in particolare assicurando il ritorno, nel 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 di transito che favorisca le sinergie tra migrazione e sviluppo. Paradossalmente, il periodo 2010-2011 è stato contrassegnato da alcuni dei più aspri conflitti intraeuropei degli ultimi decenni, in particolare in relazione agli accordi di Schengen e ai flussi emergenziali di immigrati giunti sulle coste italiane – e in particolare sull'isola di Lampedusa – a seguito delle rivolte in Tunisia e Libia.

5. Analisi e considerazioni finali

I fattori di complessità del contesto italiano. Nell'inquadrare la politica migratoria sembra fondato ritenere che l'ordine pubblico, sul quale giustamente si insiste, non possa essere garantito unicamente con misure sanzionatorie ma richieda, contemporaneamente, adeguate misure sociali, anche se non sono pochi i fattori di complessità che si incontrano su questo cammino.

Innanzitutto può fungere da ostacolo il forte ritmo di aumento della popolazione immigrata. Una riflessione sui movimenti migratori che hanno interessato dal 1951 a oggi l'Italia e del suo passaggio da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione è il tema del volume "1951-2011 - Le migrazioni in Italia tra passato e futuro", prodotto dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, in collaborazione con il Centro Studi e Ricerche Idos, in occasione del suo 60° anniversario. L'incremento di 300-350mila persone l'anno, riscontrato nell'ultimo decennio a seguito delle esigenze demografiche e occupazionali, crea oggettive complessità di funzionamento e si pone al di sopra dei pur consistenti flussi di emigrazione conosciuti dall'Italia nell'immediato dopoguerra, quando si parlò addirittura di "fenomeno biblico" perché si percepiva, forse maggiormente rispetto ad oggi, il carattere di eccezionalità della fase di transizione.

Anche il discorso sull'economia può essere d'ostacolo, tenuto conto che alcune peculiarità del sistema italiano si ripercuotono inevitabilmente sull'impianto dei servizi sociali e, di conseguenza, anche sull'accoglienza degli immigrati e dei richiedenti asilo. L'Italia è un Paese con un debito pubblico che ha superato l'ammontare del Prodotto Interno Lordo (PIL). Questa pesante situazione riduce in maniera drastica i margini di intervento per migliorare il benessere sociale. Comunque, in Italia gli immigrati, benché ancora utilizzati in prevalenza nelle mansioni più umili, assicurano alla produzione della ricchezza un contributo percentualmente più elevato rispetto agli italiani, perché il loro tasso di attività è più alto e anche perché, avendo un'età media di 12 anni più bassa ed essendo lontani dal pensionamento, sono contribuenti netti del sistema previdenziale.

Un altro fattore di complessità va ricollegato alla configurazione geografica e geopolitica della penisola, particolarmente esposta all'ingresso dei migranti: sia dai Balcani che dai Paesi del Nord Africa e, per il loro tramite, delle persone che si trasferiscono dal Sub Sahara. Il Mar Mediterraneo, come sempre è stato nei secoli, funge da fondamentale strumento di comunicazione e oggi continua a farlo tra i Paesi di partenza e l'Italia, anche se questi flussi non sempre sono desiderati. Può trattarsi di persone che, spinte dalle necessità, si muovono per motivi di lavoro e che non è possibile inserire nelle quote d'ingresso ufficiali. Ma può trattarsi anche, come sta avvenendo sempre più di frequente, di uomini e donne che si spostano, non di rado con figli minori, per sfuggire a guerre, persecuzioni e altre minacce e che le convenzioni internazionali impongono di proteggere. Anche se tutte le persone in movimento hanno bisogno di comprensione, nei confronti di queste categorie (richiedenti asilo e protezione umanitaria) l'accoglienza è un dovere.

Per fronteggiare il fenomeno l'Italia si è dotata di una serie di strumenti internazionali con la sponda Nord dell'Africa e con i Paesi dell'Africa Sub sahariana: ad oggi l'Italia è lo

Stato europeo che ha concluso il maggior numero di accordi in materia di “riammissione” (più di 30) che stabiliscono precise modalità e procedure per l’identificazione e il ritorno degli irregolari, in base ai principi del diritto internazionale e in considerazione delle specificità dei singoli Stati coinvolti.

Occorre affrontare la questione Africa, un intero continente che guarda all’Europa come terra di riscatto: è da lì che proviene il principale flusso dell’immigrazione irregolare. L’*International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) stima che ogni anno si muovano circa 830mila migranti dal continente africano verso i Paesi dell’Unione Europea: di questi circa 120mila affrontano l’attraversata del Mediterraneo per raggiungere le coste meridionali europee.

Il Mediterraneo nel suo insieme è un confine di tutta l’UE e come tale dovrebbe essere percepito a livello europeo: un luogo di scambi e dialogo e un’area di frontiera esterna. Per questo è importante avere una visione strategica sulla centralità del Mediterraneo. Se non affrontata con incisive politiche di sostegno economico da parte dell’Unione Europea, assieme a tutta la comunità internazionale, la questione africana rischia di esplodere in non gestibili dinamiche migratorie.

È indispensabile che l’Unione Europea rafforzi i meccanismi di solidarietà finanziaria verso gli Stati sottoposti a un afflusso massiccio di profughi, come è avvenuto in Italia. Come osserva Angela Pria, capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno, “l’Europa deve sostenere l’Italia nello sforzo di far sì che l’emigrazione sia per le persone che vivono in Africa una scelta e non una necessità; che il grido di democrazia e libertà che riecheggia dall’altra sponda del Mediterraneo si tramuti per quelle terre in migliori condizioni di vita e più elevati livelli di benessere” (*Libertà civili*, n. 1/2011).

Un altro continente che ha assunto un peso crescente nei flussi migratori diretti in Italia è l’Asia, con provenienze da Cina, Filippine, India, Pakistan, Bangladesh e Sri Lanka, come emerge dagli atti del Convegno sulle migrazioni asiatiche promosso a Manila tra il 16 e il 20 gennaio 2012 dal *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*, dal titolo “Asia-Italia: scenari migratori” (gli atti sono disponibili sul sito istituzionale www.dossierimmigrazione.it/eventi.php?qc=11). L’Asia, nel contesto internazionale dei movimenti migratori, è un caso quanto mai interessante poiché, insieme all’apporto dato dai Paesi dell’Est europeo, rappresenta il continente che ha maggiormente contribuito ai cambiamenti intervenuti nello scenario della mobilità in Italia, tanto che la presenza dei migranti asiatici nel Paese è pari a circa un sesto dei 5 milioni di cittadini stranieri.

L’irregolarità e le vie regolari dell’immigrazione. Mentre i flussi migratori sono di per sé un bene, non lo sono invece le vie dell’irregolarità. Ai flussi irregolari si associano, soprattutto in tempi di crisi, altri due fenomeni negativi: l’inserimento nel mercato del lavoro nero e la delinquenza.

L’irregolarità oscura gli aspetti positivi del fenomeno migratorio, sottopone a sfruttamento e a grave lesione dei diritti, sottovaluta l’utilizzo dei cervelli, restringe la gamma di

5. Analisi e considerazioni finali

beni e servizi di cui il migrante può fruire. In altre parole, viene pregiudicato il contributo degli immigrati alla crescita economica del Paese di accoglienza, mentre di converso viene consentito alle organizzazioni criminali di realizzare proventi enormi e di coinvolgere nelle attività illecite gli stessi immigrati. In questo modo viene sottratto alle persone che si trasferiscono in un altro Paese quel contesto di gradualità, che consente di abituarsi armoniosamente gli uni agli altri senza la pressione di un'emergenza continua.

La rete della criminalità che si dedica al traffico di migranti ha un grande peso nella gestione di questi flussi: almeno 450mila migranti l'anno fanno riferimento a questi circuiti criminali che incassano rendite sonanti. Sempre l'ICMPD ha valutato un volume di affari complessivo di circa 4.200 miliardi di euro. Il rapporto annuale sulle migrazioni nel mondo dell'OIM valuta il biglietto di sola andata per la traversata dall'Africa alla Spagna in 1.800/3.200 euro.

A fronte, da un lato, dell'aumento della domanda di mobilità delle persone e, dall'altro, della risposta restrittiva dei Paesi di destinazione in termini di politiche di ricezione e di capacità tecnologiche di controllo e monitoraggio dei confini, si è assistito a una sempre migliore organizzazione e capacità delle reti criminali nel garantire la mobilità non autorizzata.

Se, come è stato da più parti osservato, a breve termine è certamente utile "mettere in sicurezza" i confini, a medio termine sarà più opportuno mirare a rimuovere i vantaggi del traffico di esseri umani, e a lungo termine agire nei confronti del bisogno stesso di migrare.

Una parte dei datori di lavoro è interessata a utilizzare lavoratori stranieri non in regola con la legge per lucrare sui loro diritti contributivi, salariali e sindacali e perciò bisogna fare di più per riuscire a far prevalere le vie della legalità.

Certamente le vie regolari dell'immigrazione, perché possano avere un valore pedagogico e incentivante, devono essere agevoli, sia nella enunciazione teorica sia nella concreta attuazione e anche su questo versante è possibile fare di più. Gli studiosi si sono sforzati di ripensare in maniera innovativa diversi aspetti: la flessibilità delle quote, le procedure d'incontro tra datore di lavoro e lavoratore, il tempo stesso messo a disposizione per la ricerca di un nuovo posto di lavoro (con l'auspicio di un ampliamento per non costringere ad andar via, o a entrare nell'area del lavoro irregolare, persone già ben inserite e in grado di ritrovare un posto di lavoro dopo la crisi).

Per ridurre le sacche di irregolarità è stato anche auspicato un maggior collegamento tra i flussi migratori e gli effettivi bisogni del mercato del lavoro, evitando, come è accaduto nel passato, che l'inserimento formale avvenga attraverso le sanatorie (5 regolarizzazioni negli ultimi 15 anni, l'ultima nel 2009). Tuttavia, il decreto flussi per l'anno 2010 ha ammesso in Italia 98mila lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale (a fronte di oltre 400mila richieste pervenute), in considerazione dell'aumento della disoccupazione e dell'arresto della crescita.

L'immigrazione irregolare comporta anche il rischio della delinquenza, ma troppo spesso i due termini vengono ritenuti sinonimi. Quando si arriva a questa equiparazione si presta scarsa attenzione alle condizioni di vita più disagiate degli immigrati e anche alle loro

minori possibilità di fruire di misure alternative al carcere. La paura della criminalità ha iniziato a diffondersi fra la popolazione delle città italiane negli anni '70, molto tempo prima che i flussi migratori diventassero un fenomeno di massa, e non è vero che l'aumento della criminalità e quello degli immigrati siano andati di pari passo, anche se è vero che non mancano i collegamenti, così come è vero che la mancata fruizione di un soggiorno regolare può favorire, in un certo numero di irregolari, la predisposizione alla devianza per ragioni di necessità. Stando così le cose, il massimo contrasto va effettuato nei confronti delle organizzazioni che esercitano crimosamente queste attività attraverso ramificazioni a carattere internazionale.

Necessaria una maggiore attenzione alla cooperazione internazionale. Dalla seconda metà del 2008 la società civile in Italia ha assistito impotente al progressivo indebolimento della cooperazione italiana a favore dei Paesi più svantaggiati. Finanziaria dopo finanziaria, l'Aiuto pubblico allo sviluppo gestito dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri ha subito una serie di drastiche riduzioni, contraddicendo palesemente le impegnative dichiarazioni di impegno dell'Italia sul fronte della lotta alla povertà globale. Si è detto da più parti che il crollo degli aiuti sia stata conseguenza inevitabile della crisi economico-finanziaria e che in tempi di recessione è irrealistico sperare di mantenere, se non aumentare, il livello di stanziamenti pubblici per il Sud del mondo. Tuttavia, i tagli alla cooperazione prodottisi in Italia – in realtà iniziati prima della crisi globale – non si sono registrati in altri Paesi come Francia e Gran Bretagna che, pur in tempi difficili, hanno mantenuto i propri impegni in materia.

Eppure, come fanno le organizzazioni internazionali, la premessa sul sostegno allo sviluppo del mondo non dovrebbe mai mancare quando si riflette sulle problematiche migratorie. È risaputo che l'aiuto allo sviluppo non ha come conseguenza immediata la diminuzione dei flussi migratori ma, ciò nonostante, tale impegno rimane doveroso perché serve a mantenere ragioni di speranza nei Paesi di partenza e ad attenuare le disparità di reddito e di condizioni di vita, senza le quali neppure a lungo termine sarà possibile rendere le migrazioni meno drammatiche e rischiose.

La nascita di un Ministero per la Cooperazione internazionale e l'integrazione nel nuovo Governo italiano (novembre 2011) rappresenta una svolta radicale con il passato, segno di una visione più attuale delle problematiche globali e quindi di un riconoscimento del ruolo cruciale della cooperazione e del suo legame con i temi dell'integrazione e del co-sviluppo.

Molto promettente è anche il collegamento tra lo sviluppo e il ritorno delle migrazioni, che non consiste solo nel ritorno dei migranti ma anche nella messa a disposizione di risorse finanziarie (rimesse), di competenze professionali e di creatività imprenditoriale.

Le vie del futuro. Su un piano generale, che concerne non solo l'Italia ma tutta l'Unione Europea, occorre completare l'impianto finora prevalentemente economicistico-securitario di buona parte delle politiche migratorie, con un approccio più globale che, oltre ad

5. Analisi e considerazioni finali

essere fondato sulla garanzia dei diritti umani fondamentali e dei diritti di cittadinanza, insista sugli aspetti promozionali in loco e nei Paesi di origine. I modelli del passato sono in parte superati e, proprio per questo, si determinano ritardi e difficoltà e si rende sempre più necessaria la collaborazione a livello europeo per reinventare il cammino da percorrere. Nella prima direzione va il Piano interministeriale per l'integrazione "Identità e Incontro" che l'Italia ha approvato nel giugno del 2010 e che occorre implementare con convinzione e lungimiranza e, soprattutto, con i necessari finanziamenti. Pur nella consapevolezza che tante sono le dimensioni da ricomporre e tanti gli interessi differenziati, bisogna privilegiare gli obiettivi politici e operativi realistici, da sostenere con procedure efficienti e trasparenti e con informazioni statistiche adeguate.

Comunque, essendo l'immigrazione iniziata in Italia da almeno tre decenni, è giusto farsi carico di un bilancio e prepararsi meglio al futuro. I termini della convivenza iniziano, almeno teoricamente, a essere percepiti con maggiore chiarezza sia dagli italiani che dagli immigrati e si ritiene che il rispetto delle norme locali di convivenza possa comporsi con l'apertura alle differenze di cui sono portatori gli immigrati (Censis, 2011b).

È di aiuto in questo percorso il fatto che gli immigrati solitamente non contestino l'adattamento al Paese che li accoglie e non considerino un riferimento rigido le tradizioni del proprio Paese, desiderando, anzi, essere protagonisti in quello di accoglienza per dare anch'essi un apporto. In una recente indagine (2011) condotta per il Ministero dell'Interno dall'ISPO (Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione), la maggioranza degli immigrati (più di otto su dieci) dice di trovarsi "bene" o "abbastanza bene" in Italia; tra gli aspetti più apprezzati la scuola, le relazioni con gli italiani, la maggiore libertà rispetto al Paese di origine; tra quelli più critici la situazione economica, il rapporto con la burocrazia, lo scarso riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio acquisiti in patria e la discriminazione. Rispetto a quest'ultimo aspetto destano forte preoccupazione i risultati contenuti in alcuni rapporti elaborati da istituzioni europee (FRA, 2009) e nazionali (UNAR, 2011).

Per quanto riguarda gli italiani, diverse indagini (tra cui *Transatlantic Trends Immigration*, giunta nel 2011 alla quarta edizione) hanno sottolineato che esiste innanzi tutto un problema di "percezione" degli immigrati: sono il 7,5% della popolazione ma l'opinione pubblica li stima attorno al 25%, e circa la metà degli italiani pensa che siano troppi ed è convinto che gli immigrati aumentino la criminalità. È maturata da tempo, invece, la consapevolezza che gli immigrati rappresentano una forza lavoro complementare (i tre quarti degli italiani pensa che svolgano mansioni altrimenti vacanti) e che la loro presenza sia culturalmente una ricchezza (circa il 60%).

Si può aggiungere che la presenza così consistente di immigrati e la loro crescita così forte, fattori che attualmente operano piuttosto come ostacolo all'accoglienza, possono in prospettiva favorire una maggiore presa di coscienza. Secondo le previsioni dell'ISTAT, gli immigrati sono destinati a diventare più di 12 milioni nel 2050 e oltre 14 milioni nel 2065 e, contribuendo a far fronte alle esigenze demografiche e produttive, costituiranno una condizione necessaria per il futuro benessere del Paese.

Una gestione efficace, come ha sostenuto Howard Duncan responsabile della rete internazionale Metropolis, “richiede anche una comunicazione altrettanto efficace con il pubblico, per consentire a tutti di capire ciò che accade nelle loro società e quali sono gli effetti. Ancora una volta, la fiducia della gente è determinante per ottenere buoni risultati”. Di questo ruolo da protagonista - per l’informazione e la conoscenza - che gioca la comunicazione, e soprattutto la comunicazione istituzionale, nei percorsi di inclusione sociale è consapevole il Governo italiano come testimoniano, tra le altre, le numerose campagne intraprese sull’immigrazione, la sezione “immigrazione” del portale www.interno.it e il nuovo “Portale dell’integrazione”, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, uno spazio virtuale che facilita l’accesso alle informazioni per tutti gli attori che si occupano di politiche di integrazione. Su questo fronte ogni sforzo è proficuo (cfr., anche, IOM, 2011).

L’immigrazione è, insomma, una questione epocale. Servono passi in avanti non solo a livello politico-legislativo - tra cui quelli riguardanti la cittadinanza e la partecipazione dei nuovi cittadini, in particolare se nati in Italia -, ma anche a livello di mentalità, affinché si riesca a inquadrare in maniera adeguata la nuova società multiculturale, portatrice di differenze e, soprattutto, di possibili nuove sinergie, superando i pregiudizi e spianando la via ai nuovi cittadini, dei quali l’Italia ha bisogno per andare incontro al suo futuro.

Bibliografia

- British Council (2011), *Migration Integration Policy. Index III*, London (www.mipex.eu).
- Caritas Italiana (2008), *Romania. Immigrazione e lavoro in Italia*, Idos, Roma.
- Caritas/Migrantes (2011), *Dossier Statistico Immigrazione 2011. XXI Rapporto*, Idos, Roma.
- Censis (2011a), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2011*, FrancoAngeli, Milano.
- Censis (2011b), "Italia 20/20", in *Stazione Futuro, Qui si rifà l'Italia*, Torino Comitato 150.
- Centro Studi Idos (2010), *Immigrazione, Regioni e Consigli Territoriali per l'Immigrazione - I dati fondamentali*, Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche, dell'Immigrazione e dell'Asilo, Roma.
- CNEL (2012), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Ottavo Rapporto*, Roma (www.cnel.it).
- CNEL (2011a), *Il profilo nazionale degli immigrati imprenditori in Italia*, Roma (www.cnel.it).
- CNEL (2011b), *Le seconde generazioni e il problema dell'identità culturale: conflitto culturale o generazionale?*, Roma (www.cnel.it).
- CNEL (2010), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Settimo Rapporto*, Roma (www.cnel.it).
- CNEL (2010b), *Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010*, Roma (www.cnel.it).
- CNEL (2009), *Mediazione e mediatori interculturali: indicazioni operative*, Roma (www.cnel.it).
- Commissione Europea (2010), *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2008), *Libro verde. Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi di istruzione europei*, Unione Europea, Bruxelles.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2009), *Riconoscimento della figura professionale del Mediatore interculturale*.
- Consiglio Europeo (2009), *Programma di Stoccolma. Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini*.
- EMN Italy (2012), *Migration channels. Visa and irregular flows. Fourth EMN Italy report (Canali migratori. Visti e flussi irregolari. Quarto Rapporto EMN Italia)*, Ministero dell'Interno Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Direzione centrale Politiche Immigrazione e Asilo, Idos/Dossier Statistico Immigrazione, Roma.
- EMN Italy (2011), *Glossario Migrazioni e Asilo*, Idos, Roma.
- EMN Italy (2010a), *Labour Market and Immigration. Third EMN Italy Report (Mercato occupazionale e Immigrazione)*, Ministero dell'Interno Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Direzione centrale Politiche Immigrazione e Asilo, Idos/Dossier Statistico Immigrazione.
- EMN Italy (2010b), *Unaccompanied minors, assisted return, international protection. Second EMN Italy Report (Minori non accompagnati. Ritorni assistiti. Protezione internazionale)*, Ministero dell'Interno Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Direzione centrale Politiche Immigrazione e Asilo, Idos/Dossier Statistico Immigrazione.
- EMN Italy (2010c), *Temporary and circular migration: empirical evidence, current policy practice and future options in Italy*, Idos, Rome (www.emnitaly.it).
- EMN Italy (2010d), *Satisfying labour demand through migration. The Italian case*, Idos, Rome (www.emnitaly.it).
- EMN Italy (2009a), *Migration policies. High qualified workers. Health sector. First EMN Italy Report (Politiche migratorie. Lavoratori qualificati. Settore sanitario. Primo Rapporto EMN Italia)*, Ministero dell'Interno Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Direzione centrale Politiche Immigrazione e Asilo, Idos/Dossier Statistico Immigrazione, Roma.
-

EMN Italy (2009b), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma (www.emnitaly.it).

EMN Italy (2009c), *The practices in Italy concerning the granting of non-EU harmonized protection statuses*, Idos, Roma (www.emnitaly.it).

EMN Italy (2007), *Return migration in Italy*, Idos, Rome.

EMN Italy (2006), *Irregular migration in Italy*, Idos, Rome.

EMN Italy (2005a), *Reception System, its Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants in Italy*, Idos, Rome (www.emnitaly.it).

EMN Italy (2005b), *The impact of immigration on Italy's society*, Idos, Rome.

EMN Italy (various years), *Annual policy report. 2005-2011*, Idos, Rome (www.emnitaly.it).

European Commission (2010), *Handbook of Integration for policy-makers and practitioners*, Bruxelles, Third Edition (www.ec.europa.eu).

European Commission (2011a), *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles.

European Commission (2011b), *Green paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union*.

European Commission-Eurydice (2004 e 2009), *L'integrazione dei figli degli immigrati nelle scuole d'Europa*, Commissione Europea, Bruxelles (www.eurydice.org).

European Parliament – International Organization for Migration (2008), *Comparative study of the laws in the 27 EU members States for legal immigration including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member State for newcomers* (www.iom.int)

Eurostat-European Commission (2011), *Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study*, Luxembourg.

Fondazione ISMU (2011), *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, Franco Angeli, Milano.

FRA-European Union Agency for Fundamental Rights (2010), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Thematic Report.

FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2009), *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey*.

Inps – Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes (2011), *IV Rapporto sui lavoratori immigrati negli archivi Inps*, Idos, Roma, disponibile anche sul sito www.inps.it.

IOM (2012), *1951-2011: Migration in Italy between past and future*, Idos, Rome.

IOM (2011), *World Migration Report 2011. Communicating Effectively About Migration*, Geneva.

Istat (2010), *La situazione del Paese nel 2009. Rapporto Annuale*, Roma, disponibile sul sito www.istat.it.

Istat (2011), *La situazione del Paese nel 2010. Rapporto annuale*, Roma, disponibile sul sito www.istat.it.

Ministero del Lavoro, Ministero dell'Interno, *Ministero dell'Istruzione, Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e Incontro*, Roma, giugno 2010, disponibile sui siti www.interno.it, www.lavoro.gov.it; www.istruzione.it; www.integrazionemigranti.gov.it.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione (2012), *Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione*, Lai Momo – Idos, Bologna.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione (2011), *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive*, Roma.

Ministero dell'Interno - Caritas/Migrantes (2012), *Asia-Italia. Scenari migratori*, Idos, Roma.

Ministero dell'Interno - Caritas/Migrantes (2010), *Africa-Italia. Scenari migratori*, Idos, Roma.

Bibliografia

Ministero dell'Interno (2011a), *Quarto rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione nel 2009*, Roma, www.interno.it.

Ministero dell'Interno (2011b), *Consultazione nazionale 2011 sui fabbisogni territoriali di integrazione*, Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi 2007 – 2013, Roma.

Ministero dell'Interno (2010), *Terzo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione nel 2008*, Roma, www.interno.it.

Ministero dell'Interno (2009), *Linee di indirizzo per il riconoscimento della figura professionale del mediatore interculturale*, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo Gruppo di lavoro sulla mediazione culturale, Roma, www.interno.it.

Miur-Fondazione Ismu (2011), *Alunni con cittadinanza non italiana. Verso l'adolescenza. Rapporto nazionale A.s. 2010/2011*, Milano.

OECD (2010), *International Migration Outlook: SOPEMI 2010*, Paris.

SPRAR-Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo (2011), *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) Anno 2010/2011*, Roma (www.serviziocentrale.it).

The German Marshall Fund of the United States (2011), *Transatlantic Trends: Immigration 2011* (www.transatlantictrends.org).

UNAR (2011), *Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela. Anno 2010*, Roma.

Unioncamere (2010c), *La domanda di lavoratori immigrati: previsioni occupazionali e fabbisogni professionali delle imprese per il 2010*, Sistema informativo Excelsior, Roma.

Si consultino i numeri della rivista "Libertàcivili", bimensile del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno (edita da FrancoAngeli).

Sitografia

Camera dei Deputati	www.camera.it
Senato della Repubblica.....	www.senato.it
Ministero dell'Interno	www.interno.it
Ministero del Lavoro	www.lavoro.gov.it ;
Portale Integrazione Migranti	www.integrazionemigranti.gov.it
Ministero degli Affari Esteri.....	www.esteri.it
Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione.....	www.cooperazioneintegrazione.gov.it
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.....	www.miur.it
Consiglio Nazionale Economia e Lavoro.....	www.cnel.it
Protezione civile	www.protezionecivile.gov.it
Servizio Centrale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo	www.serviziocentrale.it
UNHCR Italia	www.unhcr.it
OIM Italia	www.italy.iom.int
ISTAT	www.istat.it e http://demoistat.it
UNAR	www.unar.it

Immigrati e rifugiati. Normativa, istituzioni e competenze

ITALIA. Stranieri per continente di provenienza (1970-2010)

ANNI	Europa	Africa	Asia	America	Oceania	Apolidi e altri	TOTALE
1970	61,3	3,3	7,8	25,7	1,9	-	143.838
1971	62,6	3,3	7,8	24,5	1,8	-	156.179
1972	60,8	3,7	8,3	24,7	1,8	0,7	167.961
1973	59,9	4,2	8,6	24,8	1,8	0,7	175.746
1974	59,5	4,4	8,6	25,1	1,8	0,6	186.423
1975	60,5	4,7	8,1	24,3	1,8	0,6	186.415
1976	59,8	4,7	8,8	24,3	1,8	0,6	186.713
1977	59,2	5,1	9,6	23,9	1,7	0,5	194.062
1978	59,3	5,0	9,6	23,9	1,7	6,5	194.024
1979	56,6	6,5	8,6	21,8	2,0	4,5	205.449
1980	53,2	10,0	14,0	21,0	1,4	0,4	298.749
1981	52,7	10,5	14,6	20,5	1,4	0,3	331.665
1982	52,1	10,9	14,8	20,5	1,4	0,3	355.431
1983	52,0	10,7	15,3	20,2	1,4	0,4	383.765
1984	51,9	10,7	15,6	20,1	1,4	0,3	403.293
1985	52,1	10,5	15,4	19,5	1,4	1,1	423.004
1986	52,3	10,6	15,2	20,3	1,4	0,2	450.227
1987	46,9	16,0	16,7	19,0	1,2	0,2	572.103
1988	45,3	18,3	16,1	18,9	1,2	0,2	645.423
1989	43,0	20,3	16,4	19,2	0,9	0,2	490.388
1990	33,5	30,5	18,7	16,4	0,8	0,1	781.138
1991	34,5	30,8	17,8	16,2	0,6	0,1	*648.935
1992	34,7	30,8	17,7	16,1	0,6	0,1	*589.457
1993	36,9	29,1	17,5	15,9	0,5	0,1	*649.102
1994	41,0	28,0	16,0	14,5	0,3	0,1	*677.791
1995	40,7	28,2	16,4	14,3	0,3	0,1	*729.159
1996	37,5	30,6	18,5	13,1	0,2	0,1	*986.020
1997	37,4	30,4	18,9	13,0	0,2	0,1	*1.022.896
1998	39,0	29,0	19,0	12,7	0,2	0,1	*1.090.820
1999	39,6	29,1	19,1	12,0	0,2	0,0	*1.340.655
2000	40,7	28,0	19,2	11,8	0,2	0,0	*1.379.749
2001	41,4	26,9	19,1	11,6	0,2	0,9	*1.448.392
2002	42,6	30,0	18,0	9,3	0,1	-	1.549.373
2003	45,9	27,6	16,8	9,5	0,1	-	1.990.159
2004	46,7	26,7	16,9	9,6	0,1	-	2.402.157
2005	48,8	23,1	17,4	10,6	0,1	-	2.670.514
2006	47,3	26,0	17,0	9,6	0,1	-	2.938.922
2007	52,0	23,2	16,1	8,6	0,1	-	3.432.651
2008	53,6	22,4	15,8	8,1	0,1	-	3.897.295
2009	53,6	22,0	16,2	8,1	0,1	-	4.235.059
2010	53,4	21,6	16,8	8,1	0,1	-	4.570.317

*Permessi di soggiorno rivisti dall'Istat - Dal 2002 dati sui residenti stranieri
 FONTE: Centro Studi e Ricerche Idos. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Istat

Glossario dei termini relativi all'asilo

Le definizioni sono tratte dal "Glossario Migrazione e Asilo", un sussidio giuridico-linguistico curato e pubblicato dalla rete EMN per favorire una comunicazione corretta sulla migrazione e l'asilo, contenente terminologia e definizioni comuni tratte dall'acquis comunitario (Cfr. EMN Italy, Glossario EMN Migrazione e Asilo, Idos, Roma, 2011. Cfr. www.emnitaly.it/ev-95.htm).

Asilo (Diritto di)

Il diritto di uno Stato, in virtù della sua sovranità territoriale e nell'esercizio della sua discrezionalità, di consentire a un cittadino straniero di entrare e risiedere, e il diritto di opporsi all'esercizio della giurisdizione da parte di qualsiasi altro Stato su quella persona.

Asilo (Domanda di)

Domanda presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide da intendersi come richiesta di protezione internazionale presso uno Stato membro in base alla Convenzione di Ginevra.

Dublinto (Regolamento di)

Regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno degli Stati membri.

Non-Refoulement

Principio fondamentale del diritto internazionale dei rifugiati, 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.

Persecuzione

Insieme di atti che comprende le violazioni dei diritti umani o altri gravi danni, portati avanti spesso, ma non sempre, in maniera sistematica o ripetitiva.

Protezione

Concetto che comprende tutte le attività finalizzate all'ottenimento del pieno rispetto dei diritti della persona in conformità con il testo e con lo spirito dei diritti dell'uomo, dei rifugiati e del diritto umanitario internazionale.

Protezione internazionale

Nel contesto dell'UE, questa protezione comprende lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria.

Protezione sussidiaria

Protezione concessa al cittadino di un Paese terzo o all'apolide che non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese.

Protezione temporanea

Procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso di massa o di imminente afflusso di massa di sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione.

Rifugiato

In base alla Convenzione di Ginevra, chi, a causa di un giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, religione, cittadinanza, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio abituale in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.

Rifugiato de facto

Persona non riconosciuta come rifugiato che non è in grado o non può tornare nel suo paese di origine per motivi politici, razziali, religiosi o per altri validi motivi.

Sfollato interno

Persona o gruppi di persone che sono stati forzati o obbligati a fuggire o ad abbandonare le loro case o i luoghi di abituale residenza (senza però oltrepassare un confine internazionalmente riconosciuto) in particolare come conseguenza o al fine di evitare gli effetti di un conflitto armato, situazioni di violenza generalizzata, violazioni dei diritti umani, disastri naturali o disastri che vedono la corresponsabilità dell'uomo.

Glossario dei termini relativi alla migrazione

Accordo di riammissione

Accordo tra l'UE e/o uno Stato membro con un Paese terzo, su una base di reciprocità, che istituisce procedure rapide ed efficaci per l'identificazione, la sicurezza ed il ritorno delle persone che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno sul territorio del Paese terzo o di uno degli Stati membri dell'Unione Europea, nonché con spirito di cooperazione, per agevolare il transito di persone.

Acquisizione di cittadinanza

Ottenimento della cittadinanza di uno Stato per nascita o entro un determinato periodo temporale successivo alla nascita, in maniera automatica e non automatica. L'acquisizione della cittadinanza può avvenire per attribuzione, dichiarazione, scelta o richiesta.

Allontanamento

Esecuzione dell'obbligo di ritorno, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato.

Espulsione

Allontanamento del:

- a) cittadino di un Paese terzo soggetto a una decisione di espulsione, giustificata dalla presenza di una grave e attuale minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza nazionale. Si adotta nei seguenti casi:
 - quando esiste una condanna del cittadino di un Paese terzo da parte dello Stato membro per un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno,
 - quando esistono seri motivi per ritenere che il cittadino di un Paese terzo abbia commesso gravi reati penali o quando esistono indizi concreti che intenda commettere fatti di tale natura nel territorio di uno Stato membro.
- b) cittadino di un paese terzo soggetto a una decisione di espulsione giustificata dal mancato rispetto delle normative nazionali relative all'ingresso o al soggiorno degli stranieri.

Immigrazione non autorizzata

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.

Integrazione

Nel contesto dell'UE, processo dinamico e bilaterale di adattamento reciproco sia da parte degli immigrati che dei residenti degli Stati membri.

Migrante

Termine più ampio di immigrante ed emigrante, che si riferisce a una persona che lascia il proprio Paese o regione per stabilirsi in un altro.

Migrante altamente qualificato

Nel contesto dell'UE, si riferisce alla persona che lavora in uno Stato membro e che è tutelata in quanto lavoratore dal diritto nazionale del lavoro e/o in conformità della prassi nazionale, indipendentemente dal rapporto giuridico, al fine di esercitare un lavoro reale ed effettivo per conto o sotto la direzione di un'altra persona; che è retribuita; che possiede una competenza specifica e adeguata, suffragata da qualifiche professionali superiori.

Migrante irregolare

Nel contesto dell'UE, cittadino di un Paese terzo che non soddisfa, o non soddisfa più, le condizioni di ingresso stabilite all'articolo 5 del Codice Frontiere Schengen o altre condizioni di ingresso, soggiorno o residenza vigenti in quello Stato membro.

Naturalizzazione

Modalità di acquisizione, dopo la nascita di una nazionalità non precedentemente detenuta dal soggetto che formula la richiesta di persona o attraverso un suo legale rappresentante. Si tratta sempre di un atto di concessione della cittadinanza da parte di un'autorità pubblica.

Overstayer

Nel contesto dell'UE è considerata tale la persona che ha effettuato regolare ingresso ma poi si è trattenuta in uno Stato membro al di là del periodo permesso per restarvi senza bisogno di un visto (in genere 90 giorni o sei mesi), o al di là della scadenza del visto e/o del permesso di soggiorno.

Quota

Restrizione quantitativa riguardante i flussi migratori o

dei richiedenti asilo. Molti Paesi stabiliscono delle quote, o un tetto massimo sul numero di immigrati da ammettere ogni anno.

Respingimento

Nel contesto dell'UE, rifiuto di ingresso alla frontiera esterna nei confronti di un cittadino di un Paese terzo in quanto non soddisfa tutti i requisiti d'ingresso.

Ricongiungimento familiare

Venuta successiva di un familiare nei casi in cui: (a) si verifica l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un Paese terzo (definito come lo "sponsor") che soggiorna regolarmente in tale Stato membro, secondo la Direttiva 2003/86/CE, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore all'ingresso dello sponsor nello Stato membro;

(b) si verifica tra il cittadino di uno Stato membro e il cittadino di un Paese terzo, entrato nel territorio dell'UE successivamente alla creazione del rapporto di cui sopra al di fuori del territorio UE.

Ritorno volontario assistito

Assistenza che viene prestata a chi fa ritorno volontario (di tipo logistico, finanziario e/o di altro tipo).

Ritorno/Rimpatrio

Generalmente, movimento mediante cui una persona torna al suo Paese di origine, di cittadinanza o di residenza abituale, di solito dopo aver trascorso un significativo periodo di tempo in un altro Paese (si considera, in genere, un periodo di tempo superiore ai tre mesi, escludendo le vacanze e le riunioni di lavoro). Il ritorno può essere volontario o meno.

Schengen (Accordo e Convenzione di)

Con l'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno convenuto di abolire gradualmente i controlli alle frontiere comuni e di introdurre la libera circolazione per tutti i cittadini degli Stati membri firmatari, per quelli degli altri Stati membri o per quelli dei Paesi terzi. La Convenzione di Schengen integra l'Accordo e stabilisce le modalità e le garanzie per l'attuazione della libera circolazione.

Straniero

Nel contesto dell'UE, persona che non ha la cittadinanza di nessuno degli Stati membri dell'Unione Europea.

Visto

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.

Le ultime pubblicazioni EMN Italia



www.emnitaly.it

IDOS e la Rete europea migrazioni EMN

Dal dicembre 2002 i redattori del *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*, da ultimo strutturati presso il Centro Studi e Ricerche IDOS, collaborano 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 maker 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 cinque 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, politica dei visti, risposte pratiche all'immigrazione irregolare. 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 alle riunioni del 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 si intende 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 realizzata 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 al fine 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 (italiano e inglese) 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; *Canali migratori. Visti e flussi irregolari, Quarto rapporto EMN Italia*, Edizioni Idos, marzo 2012 e, infine, la presente pubblicazione *Immigrati e rifugaiti. Normativa, ispezioni e competenze. Quinto rapporto EMN Italia*, Edizioni Idos, Roma, maggio 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, tutti presso le edizioni Idos: *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 innovativo di indicatori e indici, 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. Sul sito www.cnel.it è consultabile l'ultima pubblicazione: Cnel, *Indici di Integrazione degli Immigrati in Italia. VIII Rapporto*, Roma, febbraio 2012. Nello stesso ambito di ricerca dedicato ai livelli di integrazione, questa volta di livello comunitario, si può citare anche il rapporto relativo al progetto 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 alcune 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, la Camera di Commercio e la Provincia di Roma, Edizioni Idos, Roma, dicembre 2011 (dal 2004). 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. Idos collabora con l'Unar (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) e pubblica una sintesi sulle edizioni annuali del *Dossier Statistico Immigrazione* del suo rapporto annuale.

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 consiglieri 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/FEI, Roma, giugno 2010; Caritas Italiana/Confederatia Caritas di Romania, *I Romeni in Italia tra rifiuto e accoglienza*, Edizioni Sinno/Idos, Roma, marzo 2010 (edizione bilingue in italiano e romeno); Caritas/Migrantes *Asia-Italia. Scenari migratori*, Edizioni Idos/FEI, Roma, luglio 2012.

La pubblicazione più recente è rappresentata dal Manuale per giornalisti redatto per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell'Interno 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 mettere a disposizione un "Glossario per una corretta informazione", è stato inserito un allegato a questa pubblicazione e per le definizioni delle voci è stato ampiamente utilizzato il *Glossario EMN Migrazione e Asilo* curato dalla rete European Migration Network.
