



**EMN EUROPEAN MIGRATION NETWORK**  
**Italian National Contact Point**

# **ITALIA**

## **Rapporto Annuale sulle Politiche**

### **2009**

Punto di Contatto Nazionale per l'Italia  
nella Rete Europea per le Migrazione EMN

Redazione a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS  
(Paolo Attanasio, Franco Pittau, Antonio Ricci)  
con il supporto del Ministero dell'Interno

[www.emnitaly.it](http://www.emnitaly.it)

ROMA  
2010

## **1. STRUTTURA GENERALE DEL SISTEMA POLITICO E GIURIDICO IN ITALIA**

1.1. Il sistema delle politiche migratorie italiano 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 clandestina, 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, per la cui descrizione dettagliata si rimanda allo studio EMN sull'Organizzazione delle Politiche per l'Immigrazione e l'Asilo implementato nel corso del programma di lavoro 2008. Alcune parti del presente documento fanno specifico riferimento allo studio EMN citato.

1.2. Dopo il cambio di governo successivo alle elezioni politiche generali dell'aprile 2008, non si sono registrati mutamenti istituzionali di particolare rilevanza. La gestione delle politiche in materia di immigrazione e asilo ha continuato infatti a fare perno sul Ministero dell'Interno (retto dall'on. Roberto Maroni, Lega Nord, coalizzata con il Popolo della Libertà), competente per gli aspetti politici di carattere generale (ingresso, soggiorno e integrazione sul territorio, questioni legate alla cittadinanza, immigrazione irregolare e clandestina).

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, compreso 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.

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 revoche e cessazione degli status concessi dalle stesse Commissioni territoriali.

Nell’adempiere alle funzioni di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, la Commissione centrale 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”). La Commissione centrale 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 clandestina, 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 clandestina 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. Ultimo, ma non in ordine di importanza, il Servizio di

Polizia delle frontiere e degli stranieri coordina gli Uffici immigrazione presenti nelle Questure italiane.

Nell'organizzazione delle politiche per l'immigrazione e l'asilo un ruolo importante è rivestito anche da altri Ministeri: il Ministero degli Affari Esteri (retto dall'on. Franco Frattini, Popolo della Libertà), che provvede agli affari consolari e tratta questioni concernenti i cittadini stranieri in Italia; il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (retto dall'on. Maurizio Sacconi, Popolo della Libertà), che si occupa degli aspetti legati alle politiche di inclusione sociale e lavorativa degli stranieri.

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

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

È da segnalare, peraltro, che lo stesso Consiglio dell'Economia e del Lavoro (CNEL), un organo ausiliario dello Stato previsto dall'art. 99 della Costituzione italiana, 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'articolo 42), è insediato presso il CNEL.

## **2. SVILUPPI POLITICI, LEGISLATIVI E ISTITUZIONALI**

2.1. Nell'anno di riferimento non si sono verificati cambiamenti istituzionali rilevanti dell'ambito del settore delle politiche riguardanti l'immigrazione e l'asilo.

2.2. Nel corso del 2009 è continuato il dibattito pubblico, talvolta con toni accesi, sulla questione della sicurezza e dell'ordine pubblico, collegato spesso alla presenza di immigrati (anche irregolari, ma non solo) sul territorio nazionale.

Su questa materia è opportuno riferire con franchezza, senza nascondere i contrasti tra i diversi punti di vista, ma anche senza indulgere alla loro accentuazione e auspicando, anzi, che la contrapposizione attuale (specificamente tra strutture pubbliche e mondo sociale) sia foriera di una composizione a un livello più soddisfacente.

Il nuovo governo (subentrato al precedente nel maggio 2008) ha prestato particolare attenzione al perseguimento degli obiettivi proposti in campagna elettorale, segnatamente quello di esercitare un maggiore controllo sull'immigrazione irregolare, soprattutto per quanto riguarda gli arrivi via mare sulle coste meridionali del paese.

Durante l'anno di riferimento, ma soprattutto nei mesi estivi, le questioni relative all'immigrazione e all'asilo hanno costantemente occupato le prime pagine dei quotidiani nazionali, in alcune occasioni dando anche vita a controversie di carattere internazionale, ad esempio fra l'Italia e Malta, o fra l'Italia e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), in occasione delle quali il Governo italiano ha fatto valere il suo specifico punto di vista. A seguito di queste controversie si è attivato un confronto teso a sviluppare un orientamento europeo e internazionale maggiormente condiviso.

Nel mese di aprile, ad esempio, si è verificato il caso del mercantile turco "Pinar", il quale, presi a bordo 140 migranti, si è trovato a stazionare in mare aperto per tre giorni, in quanto sia le autorità maltesi che quelle italiane gli negavano il consenso ad attraccare in uno dei loro porti. Alla fine il mercantile è stato fatto giungere in Sicilia, dove i migranti sono stati soccorsi ed assistiti. Il

caso ha mostrato come a livello comunitario sussistano ancora problemi circa l'attribuzione delle competenze ai singoli Stati Membri.

In altri casi le autorità italiane, basandosi su una specifica interpretazione della normativa europea e internazionale, hanno respinto barche di migranti in acque internazionali, per evitare che queste attraccassero in un porto italiano, oppure hanno trasferito i migranti a bordo di proprie unità costiere e li hanno trasferiti in Libia, da dove suppostamente provenivano. L'UNHCR ha fatto presente al Governo italiano la mancata applicazione della Convenzione di Ginevra, secondo la quale ad ogni cittadino straniero deve essere concessa la possibilità di fare richiesta di asilo, possibilità che peraltro non è mai stata contestata dal Governo italiano. Da diverse parti è stato fatto notare che la Libia non garantisce i diritti umani minimi per i rifugiati stabiliti dalla Convenzione di Ginevra, di cui non è firmataria e ciò, naturalmente, impegna sia il Governo italiano che la Commissione Europea a un maggiore impegno per sancire un'impostazione che possa essere maggiormente condivisa.

L'atteggiamento del Governo italiano nei confronti dell'immigrazione ha anche avviato un dibattito con il Vaticano, una struttura della quale è nota la forte capacità di influenza sulla politica nazionale in materia di immigrazione, che ispira la sua azione a una linea di apertura e solidarietà nei confronti dei migranti. Anche la Conferenza Episcopale Italiana ha ribadito in più occasioni queste posizioni chiedendo una sintesi di grado più elevato tra sicurezza e integrazione.

Questa è anche la linea delle organizzazioni sociali, tanto a livello nazionale che internazionale. Tra le varie è opportuno ricordare l'Ong statunitense "Human Rights Watch" che ha pubblicato un dettagliato rapporto, basato su decine di interviste, sui respingimenti di migranti diretti in Italia (v. 3.1).

Al di là di questa nuova strategia di contenimento degli arrivi via mare di migranti, il 2009 si è caratterizzato per l'inasprimento di diversi aspetti relativi al soggiorno in Italia di stranieri, anche se in regola con le norme relative al permesso di soggiorno. La legge n. 94 del 15 luglio 2009 (meglio conosciuta come "pacchetto sicurezza") ha conosciuto un lungo periodo di gestazione, virtualmente iniziato con il cambio di governo sopravvenuto nel maggio 2008 in seguito alle elezioni politiche.

Prendendo spunto da alcuni fatti di cronaca che hanno visto protagonisti immigrati clandestini, la nuova maggioranza di governo ha messo in cantiere un provvedimento legislativo di portata molto ampia, tale da coprire diversi aspetti legati alla sicurezza e all'ordine pubblico, contrastando i fenomeni riconducibili alla cosiddetta "microcriminalità". Il lungo ed acceso dibattito attorno al nuovo disegno di legge governativo non si è limitato alla consueta dialettica maggioranza-opposizione, ma – come richiamato - è stato anche arricchito dall'intervento di

esponenti qualificati della società civile: associazioni pro-migranti, di giuristi, di magistrati e la stessa chiesa cattolica e le organizzazioni ad essa vicine, che hanno espresso posizioni molto critiche a questo riguardo.

Il dibattito politico strettamente inteso, come si è appena detto, non ha soltanto interessato governo e opposizione, ma ha avuto una sua dinamica anche all'interno della stessa maggioranza di governo, nella quale i parlamentari sono stati più o meno favorevoli alla linea dura nei confronti dell'immigrazione, o quanto meno ad alcuni degli aspetti proposti.

Una serena analisi su questi sviluppi porta a concludere che in Italia è ancora in corso un processo dialettico che, auspicabilmente, al termine di questi confronti, consentirà di pervenire a una sintesi maggiormente condivisa tra due aspetti fondamentali riguardanti l'immigrazione (contrasto e accoglienza).

### **3. SVILUPPI POLITICI E LEGISLATIVI SPECIFICI ALLA MATERIA DELL'ASILO E DELL'IMMIGRAZIONE**

#### **3.1. Controllo e monitoraggio dell'immigrazione**

##### **3.1.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo<sup>1</sup>**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

##### ***II(c) Adoperarsi a prevenire i rischi d'immigrazione irregolare***

Il 6 maggio 2009 l'Italia, con il sistema dei respingimenti in mare di imbarcazioni di migranti provenienti dalle coste africane, ha dato avvio ad una nuova stagione nel contrasto dell'immigrazione irregolare. Come è noto, le imbarcazioni, che prima provenivano soprattutto dalle coste tunisine, hanno più di recente spostato le proprie partenze dai porti libici. Commentando il successo ottenuto con la nuova politica, il Ministero dell'Interno (comunicato stampa del 25 maggio 2009) ha reso noto che, mentre “nel 2008 si registrarono 537 sbarchi in vari punti della Sicilia, in Italia arrivarono 34.540 persone. Quest'anno (l'ultimo dato disponibile è aggiornato al 20 maggio) sono stati 6.588 gli stranieri giunti clandestinamente in Italia”.

---

<sup>1</sup> Dal 2011 il metodo di monitoraggio dovrebbe essere esteso in modo da coprire gli impegni assunti nel quadro del programma di Stoccolma, che farà seguito a quello dell'Aia, del piano d'azione che l'accompagna.

Successivamente, nella Seduta della Camera dei Deputati del 23 settembre 2009, rispondendo all'interrogazione a risposta immediata sui dati a disposizione del Ministero dell'interno relativi agli sbarchi di clandestini sulle coste italiane, il ministro Maroni ha specificato che “da quando l'accordo con la Libia è entrato effettivamente in vigore, cioè dall'inizio del mese di maggio di quest'anno, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno c'è stata una riduzione di oltre 90 per cento degli sbarchi”.

Oltre ai citati respingimenti in mare, il governo italiano ha dato vita, nello stesso periodo, al pattugliamento congiunto delle coste libiche, effettuato anche grazie a sei motovedette consegnate alla marina libica (vedi *IIIe*). La base giuridica di tali azioni è contenuta nel “Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione” italo-libica del 30 agosto 2008 e, in special modo, nell'Articolo 19<sup>2</sup>.

Sulla base di tali accordi (e soprattutto dei Protocolli di cooperazione del 29.12.2007), è stato costituito un Comando Operativo Interforze, con a capo un rappresentante designato dalla autorità libiche, e un vice-comandante italiano, con un proprio staff (comunicato stampa del Ministero dell'Interno, 29.12.2007).

Un accordo per rafforzare la collaborazione in materia di immigrazione clandestina è stato firmato il 22 luglio ad Algeri dal capo della Polizia, Antonio Manganelli, con il collega algerino, Ali Tounsi. L'intesa prevede, tra l'altro, lo scambio di informazioni ed esperienze e la formazione reciproca tra le polizie dei due paesi.

***II(h) Dare piena efficacia alle disposizioni comunitarie secondo cui una decisione di allontanamento adottata da uno Stato Membro è applicabile in qualsiasi parte del territorio dell'UE e registrata nel Sistema d'Informazione Schengen (SIS)***

Su questo punto non sono disponibili dati statistici. Nella norma, infatti, tutti i decreti di espulsione vengono registrati nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) fin dal momento della notifica. È interessante ricordare che in caso di rilascio di nulla osta al ricongiungimento a favore di

---

<sup>2</sup> Art. 19 - Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina:

1. Le due Parti intensificano la collaborazione in atto nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all'immigrazione clandestina, in conformità a quanto previsto dall'Accordo firmato a Roma il 13/12/2000 e dalle successive intese tecniche, tra cui, in particolare, per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, i Protocolli di cooperazione firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007.

2. Sempre in tema di lotta all'immigrazione clandestina, le due Parti promuovono la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche. Il Governo italiano sosterrà il 50% dei costi, mentre per il restante 50% le due Parti chiederanno all'Unione Europea di farsene carico, tenuto conto delle Intese a suo tempo intervenute tra la Grande Giamahiria e la Commissione Europea.

3. Le due Parti collaborano alla definizione di iniziative, sia bilaterali, sia in ambito regionale, per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori.

familiari stranieri segnalati nel SIS, la circolare del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno n. 1575 del 4 aprile 2008 prevede la possibilità di cancellare la segnalazione previa verifica e parere favorevole della Questura e conferma dell'effettivo rapporto di parentela attraverso l'accertamento da parte della rappresentanza diplomatica competente.

***III(a) Assicurare un controllo più efficace delle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree***

Gli organici degli Uffici di Frontiera, in relazione alle mutate esigenze operative, vengono annualmente incrementati, nei limiti delle risorse disponibili, sulla base di un piano di potenziamento che costituisce oggetto di specifica valutazione in seno alla Conferenza Permanente per l'Organizzazione Tecnica della Polizia di Stato.

Nel corso del 2009 per il personale degli uffici e in special modo per le "Guardie di frontiera" sono stati implementati appositi corsi. La durata varia dalle 2 alle 12 settimane, a seconda si tratti di un corso base, di specializzazione o di riqualificazione. Per la frequentazione di questi corsi la Direzione Centrale dell'Immigrazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, d'intesa con la Direzione Centrale degli Istituti di Istruzione, stabilisce su base annuale le aliquote di personale da inviare presso il Centro di Addestramento della Polizia di Stato di Cesena.

***III(b) Generalizzare il rilascio dei visti biometrici, rafforzare la cooperazione tra i consolati degli Stati Membri, creare per quanto riguarda i visti servizi consolari comuni***

Nel corso del 2009 non si sono registrate novità per quanto riguarda il rilascio di visti biometrici, la cui implementazione la rete diplomatico-consolare del Ministero degli Esteri è chiamata a realizzare entro il 2012. Anche riguardo i servizi consolari congiunti, non si è pervenuti ancora ad una loro realizzazione anche se sono aperte diverse ipotesi.

Il 24 giugno 2009 il Senato ha definitivamente approvato la ratifica del Trattato di Prüm, (stipulato nel 2005 fra Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria), che prevede fra l'altro la creazione di una banca dati del DNA e la possibilità di personale di sorveglianza armato (e in abiti civili) a bordo dei voli di linea.

***III(d) Tener meglio conto, in spirito di solidarietà, delle difficoltà incontrate dagli Stati membri soggetti a un afflusso eccessivo di migranti***

All'inizio del 2009, il Ministro dell'Interno on. Roberto Maroni ha incontrato al Viminale i colleghi di Cipro, Neoklis Sylikiotis, della Grecia, Attanasio Nakos (Vice ministro dell'Interno) e di Malta, Carmelo Mifsud Bonnici, per firmare un piano di azioni condivise di contrasto all'immigrazione irregolare nell'area del Mediterraneo (comunicato del Ministero dell'Interno del 13.01.2009). «Abbiamo sottoscritto un documento - ha dichiarato il ministro Maroni - che è un documento importante perché si fonda su un'iniziativa al contrasto all'immigrazione irregolare ed è punto di inizio di future collaborazioni». «Un documento - ha continuato - ricco di proposte e richieste che saranno presentate alla Commissione europea» e alla prossima presidenza di turno della Repubblica Ceca perché «la sicurezza dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo riguarda la sicurezza di tutti i Paesi europei». Ricordando, infine, come il documento sottoscritto sia aperto anche a future adesioni da parte di altri paesi, il ministro Maroni ha concluso: «Ci proponiamo come un soggetto, un gruppo che stimolerà tutte le azioni europee».

### ***III(e) Utilizzare gli strumenti delle moderne tecnologie per il controllo delle frontiere***

In virtù dei citati accordi con la Libia, il 14 maggio l'Italia ha trasferito (in via provvisoria) a questo paese le prime tre delle sei motovedette previste per dare il via alle attività di pattugliamento congiunto delle coste libiche. 41 militari libici, tra cui 11 ufficiali, sono stati a questo scopo addestrati dal personale italiano (comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 14.05.2009). Nel corso dell'incontro avuto con il suo omologo libico il 9.11.2009, il Ministro dell'Interno italiano on. Roberto Maroni ha riferito alla delegazione governativa libica che «siamo pronti a consegnare alla Libia le altre 3 motovedette concordate e a fornire il periodo di formazione previsto per gli equipaggi più altre dotazioni, autovetture, strumenti informatici, tutto ciò che serve per mantenere efficiente il sistema di controllo e sicurezza definito nei trattati» (Comunicato Stampa del Ministero dell'Interno, 9.11.2009).

Nel mese di ottobre, “SELEX Sistemi Integrati” (società Finmeccanica) ha firmato un accordo con la Libia “per la realizzazione di un grande sistema di protezione e sicurezza dei confini, del valore totale di 300 milioni di euro. La società provvederà anche all'addestramento degli operatori e dei manutentori (Comunicato stampa SELEX Sistemi Integrati del 7.10.2009)

### ***III(f) Intensificare la cooperazione con i paesi di origine e di transito per rafforzare il controllo delle frontiere***

Oltre all'implementazione degli accordi italo-libici (vedi in particolare il punto *III(e)*), la lotta al traffico di persone e l'immigrazione illegale sono i temi principali dell'accordo di cooperazione firmato tra l'Italia e la Nigeria ad Abuja dal Capo della polizia, prefetto Antonio Manganeli, e dai rappresentanti della polizia nigeriana (Comunicato stampa Ministero dell'Interno del 17.2.2009). Sarà, quindi, coordinato dall'Interpol un progetto pilota per stroncare eventuali legami tra gli arrestati e la criminalità organizzata nazionale ed internazionale. Per questo verranno create squadre di polizia miste che opereranno in Italia per un anno oltre che alle frontiere, nei porti e negli aeroporti anche nelle città con una forte presenza nigeriana.

Nel maggio 2008, per la durata di 12 mesi è stato avviato il progetto Aeneas "Across Sahara II" per lo sviluppo della cooperazione tra Libia ed Algeria in materia di gestione dell'immigrazione da parte della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, con la partnership dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), che, analogamente a quanto realizzato in Libia e in Niger con il precedente progetto "Across Sahara", mira a realizzare forme di collaborazione operativa tra le competenti autorità di Algeria e Libia in materia di gestione dell'immigrazione, controlli di frontiera, lotta alle organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti, operazioni di ricerca e soccorso dei migranti in difficoltà nel deserto o in mare.

### **3.1.2. Sviluppi ulteriori e/o complementari**

Circa a metà dell'anno (8 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". Si tratta di un testo voluto dalla maggioranza di governo e preceduto da una lunga fase di preparazione dell'opinione pubblica. Va anche detto che il clima che ha portato all'emanazione del pacchetto sicurezza si è anche sviluppato a causa di alcuni gravi delitti commessi da cittadini stranieri<sup>3</sup>. Le novità introdotte dal cosiddetto "pacchetto sicurezza" che più incidono sulla condizione dei cittadini stranieri sono le seguenti:

1. Reato di ingresso e/o di soggiorno illegale: viene punito con un'ammenda compresa fra 5.000,00 e 10.000,00 euro non solo lo straniero che entra illegalmente nel territorio dello Stato, ma anche colui che viene trovato, in occasione di un controllo, a soggiornarvi irregolarmente. Inoltre, dal combinato disposto con gli artt. 361 e 362 del codice penale (che puniscono rispettivamente il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio che non ottemperi all'"obbligo di riferire un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni"),

---

<sup>3</sup> Si rimanda per una più approfondita discussione sullo sviluppo della criminalità in Italia e sui reati specificamente attribuibili a cittadini stranieri alla sezione 3.13 relativa ad altre aree/questioni politiche.

si evince che tutti i pubblici ufficiali con cui il cittadino straniero entrerà in contatto avranno l'obbligo di denunciarne la condizione irregolare: si tratta, ad esclusione degli operatori sanitari, di tutti i funzionari pubblici (comunali, provinciali, regionali, statali), gli insegnanti, i portalettere, i controllori del trasporto pubblico, etc.

2. Prolungamento da 60 a 180 giorni del periodo massimo di trattenimento nei Centri Identificazione ed Espulsione (nuova denominazione introdotta dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, prima chiamati CPT) in determinati casi.

3. Prolungamento da 6 mesi a 2 anni (3 se risiede all'estero) del tempo necessario prima di poter presentare domanda di cittadinanza a seguito di matrimonio. I tempi di cui sopra si dimezzano in presenza di figli.

4. Sempre in tema di matrimonio, la nuova normativa prevede ora l'esibizione del permesso di soggiorno per gli stranieri che vogliano celebrarlo in Italia.

5. Viene raddoppiata la durata dell'arresto (da sei mesi ad un anno) per lo straniero che non esibisce i documenti (permesso di soggiorno, passaporto, ecc.) all'autorità di pubblica sicurezza.

6. Vengono circostanziate le fattispecie ed inasprite le pene per i "trafficienti di esseri umani".

7. Introduzione di un contributo di 200,00 euro per ogni istanza relativa alla cittadinanza. Una tassa da 80,00 a 200,00 euro viene introdotta anche per la richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari.

8. Vengono modificate alcune previsioni riguardanti il ricongiungimento familiare: ora l'alloggio deve essere conforme ai requisiti igienico-sanitari ed avere l'idoneità abitativa rilasciata dal Comune. Anche la formula di silenzio-assenso al ricongiungimento familiare viene ora soppressa. Il nulla-osta al ricongiungimento deve essere rilasciato - prevede la nuova norma - entro 180 giorni dalla richiesta.

9. Riduzione dal quarto al secondo grado di parentela della previsione che impedisce l'espulsione dello straniero irregolare: in altre parole, ora potranno venire espulsi quegli stranieri che hanno parenti conviventi italiani di terzo e quarto grado.

10. Reclusione da sei mesi a tre anni per chiunque dia in affitto un immobile ad uno straniero privo di permesso di soggiorno. La stessa norma prevede anche la confisca dell'immobile.

11. Istituzione del cosiddetto "Fondo rimpatri", destinato a finanziare il rimpatrio dei cittadini stranieri verso i Paesi di origine.

12. I gestori di servizi di *Money transfer* sono ora tenuti a fotocopiare (e a conservare per dieci anni) il permesso di soggiorno dei loro clienti e a segnalare alla polizia (entro dodici ore) quelli che ne siano sprovvisti.

13. Introduzione di un apposito esame di lingua italiana per chi presenta richiesta di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; la sottoscrizione di un apposito accordo di integrazione rappresenta la condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno.

### **3.2. Protezione Rifugiati e Asilo**

#### **3.2.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

*IV(c) Manifestare una effettiva solidarietà agli Stati Membri il cui regime nazionale di asilo è soggetto a pressioni specifiche e sproporzionate*

Il citato documento congiunto italo-maltese-greco-cipriota per un piano di azioni condivise di contrasto all'immigrazione irregolare nell'area del Mediterraneo del 13 gennaio 2009 (III(d)) ha previsto fra l'altro una più attiva politica “di riassegnazione in altri Stati membri di beneficiari di protezione internazionale dagli Stati membri che si trovano ad affrontare specifiche e sproporzionate pressioni a causa delle loro situazioni geografiche o demografiche” (Cfr, Documento congiunto<sup>4</sup>).

*IV(e) Invitare gli Stati Membri a impartire al personale incaricato dei controlli alle frontier esterne una formazione in materia di diritti e obbligazioni nel campo della protezione internazionale*

Nell'ambito dei corsi di specializzazione e di aggiornamento per il personale degli uffici e in special modo per le “Guardie di frontiera” descritti al III(a) sono previste sessioni relative alla disciplina in materia di asilo.

---

<sup>4</sup> [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0969\\_italiano\\_stamp\\_a\\_firmata.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0969_italiano_stamp_a_firmata.pdf)

### 3.2.2. Sviluppi aggiuntivi e complementari

Negli ultimissimi anni la materia dell'asilo ha avuto una regolamentazione dettagliata ad opera del decreto legislativo n. 251/2007 e del successivo decreto legislativo n. 25/2008, entrambi di recepimento della normativa comunitaria: il primo della direttiva 2004/83/CE (direttiva "qualifiche") il secondo della direttiva 2005/85/CE (direttiva "procedure").

Nella legislatura in corso il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato è stato modificato in più punti dal D.Lgs. n. 159/2008, parte integrante del "pacchetto sicurezza". Tra le modifiche principali apportate alla disciplina previgente:

- l'introduzione della possibilità da parte del prefetto di stabilire un luogo di residenza obbligatorio per il richiedente;
- il trasferimento dal Presidente del Consiglio al Ministro dell'Interno del potere di nomina delle commissioni territoriali per l'esame delle domande;
- l'obbligo per lo straniero che sia destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento e sia trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione (CIE), qualora presenti domanda di protezione internazionale, di rimanere nel CIE nel quale si trova.

Inoltre la legge n. 94/2009, recante disposizioni in materia di sicurezza, è intervenuta sul ricorso contro l'espulsione amministrativa introducendo la facoltà per il Ministro dell'Interno di partecipare al giudizio in caso di ricorso contro le decisioni relative al mancato riconoscimento della protezione internazionale (art. 1 comma 13, lettera b).

Dopo il boom delle oltre 30 mila richieste pervenute nel 2008, il dato provvisorio del settembre 2009 pari a circa 12.800 richieste lascia intendere un ritorno ai livelli poco superiori alle diecimila unità che ha caratterizzato tutti gli anni '2000.

Nello stesso periodo le domande esaminate sono state circa 18.900 (il numero è maggiore di quello delle domande presentate perché tiene conto anche di quelle in arretrato), con circa 1.400 riconoscimenti dello status di rifugiato e circa 4.200 di protezione sussidiaria; completano il quadro le circa 1.500 proposte di autorizzazione alla protezione umanitaria<sup>5</sup>; i circa 10.600 casi di irreperibilità; e i circa 1.200 esiti registrati sotto la categoria di altro esito (come per esempio le rinunce, i casi ex Dublino o quelli sospesi)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Nel caso in cui la Commissione territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, ritenga possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, provvede alla trasmissione degli atti della richiesta di protezione al questore competente per un eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria (art. 5, comma 6 del D. Lgs. n. 286/1998).

<sup>6</sup> [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0462\\_dati\\_asilo\\_gen\\_2009.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0462_dati_asilo_gen_2009.pdf) . Ripreso da "Il Sole 24 Ore" del 19 ottobre 2009.

Particolare rilevanza assume poi lo SPRAR, (Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati), con il quale vengono attuati progetti di accoglienza destinati ai richiedenti asilo privi di mezzi di sostentamento, che hanno terminato la permanenza nei centri dopo la prima fase dell'identificazione e dell'avvio della procedura per il riconoscimento dello status di protezione internazionale. A questi progetti partecipano 118 Comuni, 16 Province e quattro Unioni di Comuni; essi sono destinati anche a persone appartenenti a categorie cosiddette vulnerabili - non solo i richiedenti asilo - e fanno del sistema SPRAR una *best practice* per l'elevata qualificazione raggiunta e la capacità di accoglienza, che nel 2009 ha registrato oltre 3.000 posti.

### **3.3 Minori non accompagnati (e altri gruppi vulnerabili)**

#### **3.3.1 Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Non sussiste menzione esplicita tra gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo su questo aspetto e, pertanto, non è possibile analizzare alcuna informazione in questa sotto-sezione.

#### **3.3.2. Sviluppi ulteriori e/o complementari**

All'inizio del 2009 i Minori stranieri non accompagnati (MSNA) segnalati al competente organismo interministeriale Comitato per i Minori Stranieri sono stati 7.797, di cui 1.797 identificati.

Risulta ulteriormente delicata la questione dei MSNA richiedenti asilo, anche alla luce dell'elevato numero di minori arrivati nel 2008 attraverso gli sbarchi nelle regioni meridionali e in particolare in Sicilia, come ha sottolineato il Ministro dell'Interno on. Roberto Maroni<sup>7</sup> in una audizione alla Commissione bicamerale sull'infanzia (25 febbraio 2009).

I minori sbarcati in Italia nel 2008 sono stati complessivamente 2.751, di cui 2.124 non accompagnati. Le principali aree di provenienza sono Egitto, Eritrea, Nigeria, Somalia, Tunisia e Ghana. La maggiore criticità si è registrata nella isola siciliana di Lampedusa dove nel corso dell'anno sono sbarcati 2.327 minori, di cui 1.948 non accompagnati. Il trend è in aumento se si

---

<sup>7</sup> Audizione del Ministro dell'Interno on. Roberto Maroni davanti alla Commissione bicamerale per l'Infanzia per l'indagine conoscitiva sui minori non accompagnati, del 25 febbraio 2009, in [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/relazioni\\_parlamentari/2009/0878\\_25\\_02\\_09\\_Audizione\\_Ministro\\_com\\_infanzia.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/relazioni_parlamentari/2009/0878_25_02_09_Audizione_Ministro_com_infanzia.pdf)

considera che nell'anno 2007 erano sbarcati complessivamente 2.180 minori, di cui 1.700 non accompagnati.

Il Ministro ha poi menzionato la questione della sostenibilità finanziaria dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, con particolare attenzione ai fondi allocati in confronto alle spese necessarie che gli enti locali sono chiamati a sostenere. Nel 2008 il Ministero dell'Interno ha rimborsato alle Regioni 5.400.000,00 euro per l'accoglienza dei MSNA, mentre per i primi due mesi del 2009 le richieste sono state pari a 3 milioni euro.

A fronte di queste criticità sollevate dal Ministro, la Circolare n. 685 del Ministero dell'Interno del 13 febbraio 2009 ha richiamato l'attenzione sulla necessità di istituire in seno ai Consigli Territoriali per l'Immigrazione una apposita sezione dedicata ai minori e di adottare per loro tramite tutte le misure ritenute idonee per valutare l'aspetto quantitativo delle presenze e degli allontanamenti e per verificare gli standard qualitativi dell'accoglienza.

Infine, per quanto riguarda invece la conversione del permesso di soggiorno, la citata legge n. 94/2009 (il cosiddetto Pacchetto sicurezza) prevede ora che i requisiti dell'affidamento e dell'integrazione in un progetto di tutela (prima alternativi) sussistano congiuntamente.

### **3.4. Migrazione Economica**

#### **3.4.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

##### ***1(a) Attuare politiche di immigrazione di forza lavoro***

A fronte di un mercato del lavoro gravemente condizionato dal clima di recessione economica, per il 2009 si è registrata la decisione del Governo di non adottare i decreti relativi alle quote di ingresso per lavoro a tempo indeterminato, limitandoli ai lavoratori stagionali. Questa decisione è stata accompagnata dal ricorso alla regolarizzazione di lavoratori e lavoratrici addetti a lavori di assistenza alla persona presso le famiglie (vedi 3.9.1 *(IIa)*).

Meritano, poi, una menzione le Convenzioni firmate alla fine di luglio tra il Ministero Interno e la Provincia dell'Aquila per la realizzazione di due progetti a sostegno della popolazione straniera colpita dal terremoto del 6 aprile 2009, creando un "Centro informativo

sull'immigrazione" ed un "Centro Interculturale" attraverso cui attivare seminari per la riqualificazione professionale e di scambio culturale, nonché attività di sostegno ai minori.

***I(b) Rafforzare l'attrattiva dell'UE per i lavoratori altamente qualificati e facilitare maggiormente l'accoglienza di studenti e ricercatori:***

Nelle more di recepire in pieno la Direttiva europea sugli immigrati altamente qualificati, nota come EU Blue Card, la circolare del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione dell'11 marzo 2009 ha previsto che gli stranieri che abbiano conseguito in Italia un Master o un Dottorato possano convertire il permesso di soggiorno per studio in permesso di soggiorno per lavoro ed ottenere un permesso di soggiorno per ricerca lavoro della durata massima di 12 mesi.

La legge n. 94/2009, il cosiddetto "Pacchetto Sicurezza", semplifica inoltre le condizioni di ingresso in Italia per lavoratori stranieri particolarmente qualificati: per dirigenti e professori universitari si prevede infatti una disciplina derogatoria agli ingressi e ai soggiorni, al di fuori del quote annuali.

***I(c) Non favorire la fuga dei cervelli***

Non risultano significative misure in tal senso e, al contrario, dal 2001 è attivo un programma del Ministero dell'Istruzione per il rientro dei cervelli dall'estero<sup>8</sup> (che però nel 2009 ha conosciuto un periodo di sospensione dovuto all'esigenza di rinnovare le procedure).

**3.4.2. Sviluppi aggiuntivi e/o complementari**

Riguardo la carenza di manodopera non sussistono dati oggettivi, ma solo stime come l'indagine Excelsior che Unioncamere, l'Unione delle Camere di Commercio Italiane, conduce annualmente, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, su un campione di oltre 100 mila aziende per accertare la necessità prevista di nuovo personale non comunitario che non è possibile soddisfare con gli immigrati già presenti in Italia<sup>9</sup>. Le previsioni di assunzione per 2009, effettuate ormai in pieno periodo di crisi, sono state da questa influenzate. La previsione di massima scende

---

<sup>8</sup> <http://cervelli.cineca.it/>

<sup>9</sup> Nel campione non sono inclusi i comparti della pubblica amministrazione, del servizio sanitario nazionale, della scuola e dell'università e delle organizzazioni associative, come anche non sono incluse le famiglie, che a loro volta assumono un numero tutt'altro che trascurabile dei collaboratori familiari (sono occupati nel settore più di mezzo milione di immigrati). Nell'indagine sono, invece, incluse le aziende del settore agricolo e zootecnico, che abbiano almeno un dipendente. Gli stagionali vengono presi in considerazione da questa indagine ma calcolati a parte.

da 167.800 nuovi assunti stranieri a 89.140 e quella di minima da 111.240 a 59.570: in entrambe le ipotesi il fabbisogno è pressoché dimezzato. Solo il settore della collaborazione familiare, non incluso nell'indagine di Unioncamere, ha continuato ad aver bisogno di lavoratori stranieri, per la cui emersione sono state presentate poco meno di 300 mila domande di assunzione nella regolarizzazione disposta dal legislatore per il mese di settembre 2009 nell'ambito del cosiddetto "pacchetto anticrisi" (legge del 3 agosto 2009, n. 102, articolo 1-ter).

I nuovi dati Excelsior portano a evidenziare queste linee:

- l'accresciuta necessità di formazione (79,5% dei casi, due punti percentuali in più rispetto al 2008);
- la maggiore richiesta di esperienze specifiche (53,2% dei casi, 2,5 punti percentuali in più), sentita più nell'industria che nei servizi (56,4% contro 51,6%), mentre avviene il contrario per quanto riguarda la necessità di formazione (80,8% dei casi nei servizi e 76,7% nell'industria);
- la ridotta incidenza dei lavoratori stranieri sul totale delle nuove assunzioni (17,0% nella previsione di massima, 8 punti percentuali in meno, il che lascia intravedere l'impatto negativo della crisi economica);
- la netta prevalenza del Nord nelle assunzioni con la quota di più del 60% del totale, che peraltro corrisponde a quella dei residenti stranieri in quell'area;
- la preminenza delle piccole aziende con 1-9 dipendenti come motore occupazionale, visto che le stesse totalizzano più di un terzo delle assunzioni previste, anche se nelle aziende di questa tipologia l'incidenza degli stranieri sulla totalità dei nuovi assunti è più bassa rispetto alla media (14,4% rispetto al 17,0%);
- la maggiore necessità di formazione sentita dalle aziende con più di 250 dipendenti (10 punti percentuali in più rispetto al valore medio del 79,5%).

Le prime posizioni per numero di assunzioni spettano, nella previsione di massima, ai seguenti comparti: costruzioni (12.500), alberghi, ristoranti e servizi turistici (11.240), servizi operativi alle imprese e alle persone (13.350), sanità e servizi sanitari privati (12.490). Quest'ultimo comparto è quello nel quale l'incidenza dei lavoratori stranieri registra l'incidenza più alta (37,6% nella previsione di massima e 16,6% in quella di minima) e ciò a seguito della ben nota carenza di infermieri e altre figure professionalizzate. Sempre il comparto sanitario si distingue per il fatto che il 30% delle aziende intervistate (rispetto alla media del 24,9%) segnalano difficoltà di reperimento del personale, cosa che avviene peraltro anche in altri comparti dei servizi (servizi alle imprese) e dell'industria (industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto, industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali).

I comparti che prevedono in misura superiore alla media (che è del 17,7%) l'assunzione di personale immigrato sono: le industrie della gomma, dei minerali e dei metalli (21-22%), il credito, assicurazioni e servizi finanziari (22%), l'istruzione e i servizi formativi privati (23,5%), gli alberghi e i servizi turistici (37,2%).

Le Regioni, nelle quali per il 2009 è stato previsto un maggior numero di assunzioni di personale immigrato, sono: la Lombardia 18.770 assunzioni, l'Emilia Romagna 11.040, il Lazio 8.950, il Veneto 8.550, il Piemonte 7.890 e la Toscana 6.060. La graduatoria delle Province vede prevalere quelle di Milano e Roma con più di 7.000 assunzioni di lavoratori stranieri, seguite a quota 3.000 da Torino e Brescia, a quota 2.000 da Verona, Venezia e Napoli, a quota 1.000 da Cuneo, Varese, Bergamo, Vicenza, Treviso, Padova, Parma, Modena, Bologna, Forlì-Cesena, Firenze, Foggia e Bari.

Invece le assunzioni di lavoratori immigrati a tempo determinato a carattere stagionale oscillano tra le 43.000 e le 69.400, con una incidenza del 26,9% nella previsione di massima e del 16,7% in quella di minima. Queste assunzioni nell'89% dei casi riguardano i servizi, segnatamente, per il 62% il settore turistico, in cui l'assunzione di stranieri è pari a un terzo della assunzioni previste.

#### **ITALIA. Assunzioni di lavoratori stranieri: previsioni per il 2009 (indagine Excelsior)**

	Previsioni di minima	Previsioni di massima	Con necessità di formazione %	Con esperienze specifiche %	% stranieri su totale assunzioni
2008	111.240	187.800	77,8	49,7	25,4
2009	59.770	89.140	79,5	53,2	17,0
<i>Settori</i>					
industria	22.780	29.140	76,1	56,4	16,1
servizi	36.920	59.920	80,8	51,6	17,5
<i>Aree</i>					
Nord Ovest	19.320	29.990	80,1	47,0	20,1
Nord Est	16.110	25.060	82,5	54,0	20,7
Centro	13.270	18.900	75,2	52,2	18,1
Sud e Isole	11.010	16.190	78,6	65,0	10,2
<i>Tipologia aziendale</i>					
1-19 dipendenti	28.750	31.160	70,0	56,1	14,4
10-49 dipendenti	11.180	14.950	75,5	62,6	67,3
50-249 dipendenti	9.980	16.280	82,5	51,2	22,8
250-499 dipendenti	2.260	5.550	94,3	45,7	18,9
oltre 500 dipendenti	7.720	21.200	90,1	48,3	17,7

*FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Indagine Excelsior/Unioncamere*

### **3.5 Ricongiungimento Familiare**

#### **3.5.1 Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

#### ***I(d) Regolare l'immigrazione familiare in maniera più efficace***

Come già accennato sopra (vedi 3.1.2) la legge n. 94 del 2009 (il cosiddetto "Pacchetto sicurezza") contiene alcune previsioni che limitano la possibilità del ricongiungimento familiare: si conferma, tra l'altro, un esplicito divieto di ricongiungimento familiare per il coniuge nell'ambito di un rapporto poligamo. Il richiedente già regolarmente soggiornante dovrà pertanto dimostrare di non avere altro coniuge sul territorio nazionale, esibendo allo Sportello Unico per l'Immigrazione lo stato di famiglia rilasciato dal comune di residenza.

È previsto che lo straniero richiedente il ricongiungimento familiare dimostri la disponibilità "di un alloggio conforme ai requisiti igienico sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali". Gli Sportelli Unici debbono quindi acquisire, per le istanze presentate a far data dall'entrata in vigore della nuova normativa, un certificato rilasciato dalle autorità comunali che attesti entrambi i requisiti. Lo straniero che presenta istanza di ricongiungimento per il proprio genitore dovrà produrre il certificato di matrimonio di quest'ultimo. Ai sensi della nuova formulazione dell'art. 29, come accennato, non sarà possibile il ricongiungimento, quando il familiare di cui si chiede il ricongiungimento è coniugato con cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale. La disposizione è rivolta ad evitare il ricongiungimento familiare in caso di matrimoni poligami (art.1, comma 15, lettera s).

Anche la formula di silenzio-assenso al ricongiungimento familiare viene ora soppressa. Il nulla-osta al ricongiungimento deve essere rilasciato - prevede la nuova norma - entro 180 giorni dalla richiesta.

Infine viene ridotto dal quarto al secondo, il grado di parentela necessario per impedire l'espulsione dello straniero irregolare: in altre parole, ora potranno venire espulsi quegli stranieri che hanno parenti conviventi italiani di terzo e quarto grado.

#### **3.5.2. Sviluppi ulteriori e/o complementari**

Con una circolare inviata a tutti i prefetti, la n. 1125 del 3 marzo 2009, il Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'Interno ha introdotto alcune modifiche alla procedura di inoltro delle istanze di nulla osta al ricongiungimento familiare. Tra queste, visto

l'incremento delle richieste di adesione pervenute al Ministero dell'Interno dalle amministrazioni comunali, il Dipartimento consente ai Prefetti di sottoscrivere autonomamente i protocolli d'intesa con i singoli Comuni.

### **3.6 Altri aspetti giuridici dell'immigrazione**

#### **3.6.1 Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

##### ***I(f) Migliorare l'informazione sulle possibilità e le condizioni di immigrazione regolare***

Mantiene la sua piena efficienza il database online dei visti di ingresso curato dal Ministero degli Affari Esteri (<http://www.esteri.it/visti>). Dalla fine di aprile 2009 è poi possibile avere accesso alle informazioni sui permessi di soggiorno online attraverso il sito della Polizia di Stato (<http://questure.poliziadistato.it/stranieri>). Questo servizio informativo, disponibile in 6 lingue, consente la verifica dello stato delle pratiche e indica dove ritirare il documento. Nel 2007 era stato pubblicato online dal Ministero dell'Interno il manuale informativo "In Italia in regola" (in otto lingue) che però non è stato ancora adeguato ai cambiamenti legislativi intervenuti in seguito.

Nel corso del 2009 ha continuato con successo la sua operatività il servizio telematico curato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione che permette al datore di lavoro di inviare telematicamente le domande di nulla osta al lavoro per cittadini extracomunitari ed al cittadino straniero le domande di ricongiungimento familiare e di conversione del permesso di soggiorno (<https://nullaostalavoro.interno.it>).

Le procedure online, oltre che per i nulla osta ai ricongiungimenti familiari sono state utilizzate in occasione del decreto flussi stagionali del 2009 (DPCM 30 marzo 2009) e poi in occasione del provvedimento di emersione attivo dal 1° al 30 settembre, attraverso cui è stata regolarizzata la posizione dei cittadini extracomunitari privi di titolo di soggiorno che abilita allo svolgimento di una attività lavorativa, impiegati presso le famiglie come lavoratori domestici di sostegno al bisogno familiare – cosiddetti "colf" - o come assistenti di persone affette da patologie o handicap – cosiddetti "badanti" (legge 3 agosto 2009, n. 102, articolo 1-ter).

Nel settembre 2009, invece, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha pubblicato il manuale “Immigrazione: come, dove, quando”, in lingua italiana, disponibile anche sul sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

Sempre al Ministero del Lavoro si deve l’attivazione il 20 luglio 2009 del progetto “Flexi”, una piattaforma informatica web-based che, attraverso l’interazione tra banche dati consente la raccolta delle candidature dei lavoratori che manifestano l’intenzione di lavorare in Italia e ai datori di lavoro italiani di ricercare i profili di proprio interesse e di farne richiesta ai soggetti autorizzati presso i Paesi terzi, favorendo così l’incontro tra domanda/offerta di lavoro<sup>10</sup>. Il primo paese coinvolto è stata la Tunisia, in attesa di ripetere l’esperienza anche in Egitto, Ghana, Libia, Nigeria e Senegal.

### **3.7 Integrazione**

#### **3.7.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all’implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

#### ***I(g) Favorire l’integrazione armoniosa degli immigrati in linea con i Principi Comuni di Base<sup>11</sup>***

Come accennato, la legge n. 94/2009 introduce l’obbligo di sottoporsi ad un apposito esame di lingua italiana per chi presenta la richiesta di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; anche per il rilascio di un semplice permesso di soggiorno viene introdotta la previsione di sottoscrivere un apposito “accordo di integrazione”. Si tratta di una sorta di sistema a punti (definiti “crediti”), la cui eventuale perdita integrale implica la revoca del permesso di soggiorno. Si prevede una serie di eccezioni: per lo “straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare

---

<sup>10</sup> <http://www.lavoro.gov.it/flexi/en>.

<sup>11</sup> The Common Basic Principles can be found in the JHA Council Conclusions of November 19, 2004, doc. 14615/05 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf), as well as in the Commission Communication COM (2005) 389 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:NOT>).

straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare” (art. 4.bis). Entrambe queste norme verranno rese operative da successivi regolamenti, ancora da emanare.

***I(h) Promuovere gli scambi di informazione sulle buone prassi attuate in materia di accoglienza e integrazione***

La circolare n. 5 del 2 aprile 2009 del capo del Dipartimento libertà civili e immigrazione presso il Ministero dell'Interno ha ribadito il ruolo centrale nelle politiche di integrazione dei Consigli territoriali per l'immigrazione. Ai Consigli territoriali viene richiesto di promuovere “azioni sempre più incisive sul versante dell'accoglienza, dell'integrazione e della coesione sociale, da coniugare con le nostre regole di convivenza”, e a questo fine vengono indicati una serie di settori prioritari, tra cui la gestione dei minori stranieri presenti sul territorio nazionale, non solo in quanto soggetti “vulnerabili”, ma soprattutto perché rappresentano la speranza dell'integrazione.

Tra gli altri aspetti legati alla presenza e all'integrazione degli immigrati su cui lavorare, vengono segnalati: la situazione degli alloggi, la promozione dell'accesso al credito agevolato, il lavoro e la formazione professionale, il potenziamento dei servizi pubblici, l'impiego delle risorse del Fondo UNRRA e del Fondo europeo per l'integrazione, le iniziative per favorire la conoscenza della lingua italiana e dei principi fondamentali che reggono il nostro ordinamento e la società, nonché delle aspettative reciproche nutrite dai cittadini stranieri in Italia e dagli italiani che li accolgono.

**3.7.2. Sviluppi ulteriori e/o complementari**

Nel giugno 2009 il Ministro dell'Interno ha pubblicato un bando per “programmi innovativi per l'integrazione” nelle scuole del Lazio.

Nell'ambito del Fondo Europeo Integrazione per i cittadini terzi per il 2009 si prevede di attingere al Fondo Europeo per 15.062.000,00 euro cui si aggiungono 6.303.000,00 euro da parte italiana, complessivamente quasi il doppio rispetto alla somma totale del 2008 (12.448.900,00 euro) e molto più del doppio rispetto alla somma totale del 2007 (8.766.700,00 euro).

Le priorità previste per le nuove attività del Fondo Europeo per l'Integrazione 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;
- azioni volte a favorire i processi di ricongiungimento;
- programmi innovativi per garantire l'accessibilità alle informazioni necessarie e per facilitare i processi di informazione.

Sulla base dei consuntivi per il 2007 e per il 2008 e dei budget previsti per i successivi anni, il contributo al Fondo da parte italiana si aggira sul 30%.

### **3.8. Cittadinanza e Naturalizzazione**

#### **3.8.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Non sussiste menzione esplicita tra gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo su questo aspetto e, pertanto, non è possibile analizzare alcuna informazione in questa sotto-sezione.

#### **3.8.2. Sviluppi ulteriori e/o complementari**

Come già accennato sopra nel commento alle novità introdotte dal Pacchetto Sicurezza (legge 94 del 2009, v. 3.1.2), la nuova legge dispone il versamento di un contributo di 200,00 euro per ogni istanza relativa alla cittadinanza. La stessa legge prevede poi che “il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano, può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica...” (legge 15 luglio 2009, n., 94, art. 1, c. 11). Il periodo di residenza precedentemente previsto dalla legge sulla cittadinanza (legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 5) era di sei mesi.

Oltre a ciò, continua nel Paese il dibattito pubblico sulla cittadinanza, con diversi rappresentanti politici dei partiti al governo e di quelli dell'opposizione favorevoli alla possibilità di concederla, a determinate condizioni, ai bambini nati in Italia da genitori stranieri (residenti regolarmente in Italia da un certo numero di anni (generalmente cinque), e di ammettere alla naturalizzazione i residenti che abbiano maturato un periodo di residenza inferiore ai dieci anni (cinque o sei, a seconda delle proposte) attualmente richiesti dalla legislazione vigente. Ma non

mancono, neppure, forze politiche che propongono di rendere l'accesso alla cittadinanza più difficile con altre disposizioni a hoc, come ad esempio l'introduzione di un apposito "esame di naturalizzazione".

Come dimostrano gli 11 progetti di legge al riguardo in corso di esame presso il Parlamento, anche su questi aspetti è in corso in Italia un dibattito che auspicabilmente porterà a una sintesi maggiormente condivisa.

### **3.9. Immigrazione Irregolare**

#### **3.9.1 Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

##### ***II(a) Limitarsi a regolarizzazioni caso per caso***

Nell'agosto del 2009, il governo ha dato il via ad una procedura speciale di emersione del lavoro irregolare di addetti al lavoro domestico o ad attività di assistenza per malati e disabili, che aveva fatto oggetto di un lungo dibattito politico già nella prima metà dell'anno. Secondo il testo (contenuto all'art. 1-ter della legge 3 agosto 2009, n. 102), i datori di lavoro (se stranieri extra-UE devono essere in possesso del permesso di soggiorno CE per lungoresidenti) che al 30 giugno 2009 occupavano irregolarmente (ma almeno dal 31 marzo) cittadini di qualsiasi nazionalità (anche italiana), nei settori del lavoro domestico o dell'assistenza a familiari malati o disabili (cosiddetti "badanti"), possono regolarizzare la posizione di questi loro dipendenti con una "dichiarazione di emersione", da presentare all'INPS (Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale) o allo Sportello Unico per l'immigrazione, accompagnata dal pagamento di un "contributo forfetario di 500,00 euro per ciascun lavoratore.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, alla scadenza del 30 settembre sono state presentate poco meno di 300.000 domande (di cui 180.408 domande per lavoratori domestici e 114.336 per badanti). La maggior parte delle domande proviene dalla provincia di Milano (15%) e da quella di Roma (11%). Le prime due nazionalità dei lavoratori sono state rispettivamente l'Ucraina e il Marocco, entrambe con circa il 12% delle domande.

***II(g) Lottare con fermezza, anche nell'interesse dei migranti, attraverso sanzioni dissuasive e proporzionate, contro le persone che sfruttano gli stranieri in posizione irregolare***

Non è stata ancora recepita la Direttiva che introduce nuove sanzioni amministrative per chi assume lavoratori in condizioni irregolari. Va detto che sul versante del controllo l'INPS, con la Circolare 27 del 25 febbraio 2009, ha indicato le azioni di vigilanza attraverso le quali l'Istituto dovrà qualificare la propria funzione sociale di garante dei diritti previdenziali dei lavoratori e della regolarità di concorrenza fra i soggetti economici «abbandonando ogni impostazione di carattere formale ... a favore di un'azione di contrasto dei fenomeni di irregolarità che sul piano sostanziale rappresentano una lesione dei livelli di tutela delle condizioni dei lavoratori». Ciò anche in coerenza con la Direttiva del Ministro on. Sacconi del 18 settembre 2008 e con le linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009, delineate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

In particolare, la Circolare in questione fornisce agli ispettori dell'Inps un elenco di imprese, divise per settori, che vengono giudicate particolarmente sensibili all'occupazione di manodopera irregolare, tra cui anche quelle che l'INPS definisce "aziende etniche", cioè quell'insieme di imprese in rapida diffusione, gestite da cittadini stranieri.

### **3.10. Azioni contro il traffico degli esseri umani**

#### **3.10.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

***II(e) Rafforzare la cooperazione con i paesi di origine e di transito, in particolare per combattere il traffico degli esseri umani e meglio informare le popolazioni minacciate***

Il citato Pacchetto Sicurezza (legge n. 94 del 2009) prevede l'inasprimento delle pene detentive per il traffico di migranti: mentre la legislazione precedente prevedeva pene da 4 a 15 anni, la legge n. 94 non soltanto porta il minimo a 5 anni, ma aumenta le pene da un terzo alla metà,

se il fatto viene commesso allo scopo di trarne profitto, anche indiretto. Inoltre, quando sussistano gravi indizi di colpevolezza, si applica la custodia cautelare.

Il 26 maggio è stato siglato un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, e l'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa (Aiccre) finalizzato ad instaurare una collaborazione nelle attività di sensibilizzazione e animazione istituzionale riguardo ai temi dell'immigrazione e della tratta delle persone.

Il 30 settembre 2009 l'Italia ha firmato un Memorandum di Intesa con l'Iraq finalizzato, fra l'altro, allo scambio di informazioni e di expertise, oltre all'addestramento periodico nelle attività di contrasto al traffico e alla tratta di migranti.

Tra le azioni della forza di polizia vanno ricordate in particolare l'operazione "Goldfish 2" che, grazie alla collaborazione dell'Interpol e della polizia ceca e slovacca, ha portato nel mese di marzo a sgominare un traffico di immigrati irregolari dall'India, dal Pakistan e dall'Afghanistan attraverso la rotta Pakistan-Russia-Ucraina-Slovacchia-Italia. Successivamente, a giugno, l'operazione "Ticket to ride" ha permesso alla Polizia di sgominare un'estesa organizzazione transnazionale dedicata al traffico di esseri umani in Italia e in altri Paesi europei. Si stima che l'organizzazione criminale è riuscita a far entrare illegalmente nei paesi europei, dal 2006 al 2009, migliaia di persone, prevalentemente curdo-iracheni.

### **3.11. Migrazioni di Ritorno**

#### **3.11.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

##### ***II(b) Concludere accordi di riammissione a livello comunitario o bilaterale***

Negli ultimi anni l'Italia ha concluso numerosi accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione tra forze di polizia nei settori dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani. Dal punto di vista formale, la casistica è molto varia. In alcuni casi si è trattato di accordi sottoposti a ratifica, in altri l'approvazione è avvenuta in forma semplificata e, in altri casi ancora, sono state concluse intese a carattere tecnico. Alcune volte, accanto alle modalità di collaborazione

previste, sono stati indicati progetti di assistenza tecnica per il rafforzamento della vigilanza delle frontiere dello Stato estero. L'Italia dal 1996 ha stipulato una serie di accordi bilaterali con Paesi stranieri UE ed extra UE finalizzati alla riammissione nei territori di persone clandestine, ovvero non legittimate ad entrare e soggiornare in Italia.

Gli accordi sono di varia natura e ve ne sono numerosi afferenti al controllo dell'immigrazione e delle frontiere e in particolare:

- accordi di riammissione nei territori di provenienza di persone clandestine, ovvero non legittimate ad entrare e soggiornare in Italia;
- accordi di riammissione di quanti hanno commesso reato;
- accordi di cooperazione di polizia di frontiera.

In occasione dell'audizione alla Camera dei Deputati del 27 maggio 2009 il Ministro degli Affari Esteri on. Franco Frattini ha così sintetizzato il quadro complessivo: "l'Italia ha ventisette accordi di riammissione bilaterali. Durante il periodo di mia permanenza [nella veste di Commissario europeo per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza], ne ho negoziati e conclusi sette anche con Stati molto importanti (dalla Russia al Pakistan). C'è un negoziato in corso con il Marocco e un negoziato europeo ancora alle fasi preliminari con l'Algeria".

### ***II(f) Dotarsi di dispositive incentivanti in material di aiuto per il rimpatrio volontario e informarsi reciprocamente***

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

Tra i nuovi progetti programmati nel 2009 per il ritorno volontario assistito è il caso di segnalare i progetti a valenza territoriale finanziati dal Fondo Europeo per i Rimpatri per l'anno 2008:

- il Progetto RACINE, a cura di OIM e Centro Studi e Ricerche IDOS, che ha per oggetto la rilevazione delle principali comunità di immigrati in Italia, al fine di individuare i maggiori luoghi di aggregazione degli immigrati irregolari che potrebbero optare per il rientro volontario;
- il Progetto RACINE-Informare, sempre a cura di OIM e Centro Studi e Ricerche IDOS, che ha per obiettivo l'intensificazione della capacità di informare i potenziali immigrati che potrebbero beneficiare delle opzioni offerte ai sensi degli schemi di ritorno volontario assistito e di reintegrazione esistenti;
- il Progetto P.A.R.T.I.R condotto dall'OIM e finalizzato all'assistenza al ritorno volontario dall'Italia e reintegrazione nel paese di origine;
- il Progetto Networking Italiano per il Ritorno Volontario Assistito (NIRVA), condotto dall'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa (AICCRE) insieme ad Acli, Caritas italiana, Consiglio Italiano per i Rifugiati e OIM, teso a creare un network di riferimento a livello di operatori, di autorità locali, di ONG, di ambasciate e consolati di paesi di origine.

Come vedremo nella sezione 3.12, diversi progetti di sostegno al ritorno si inseriscono tra gli obiettivi della cooperazione italiana nel momento in cui venga posta particolare enfasi sulle ricadute che questo può comportare in termini di sviluppo dei paesi di origine dei flussi. Il ritorno può infatti essere un elemento di supporto per la realtà del paese di origine, ma non lo è in maniera automatica, per questo progetti di assistenza al ritorno si pongono l'obiettivo di sviluppare il potenziale dei migranti come risorsa per il proprio paese.

Nelle aspettative del mondo sociale il Fondo Rimpatri della UE doveva includere, come peraltro previsto dalle stesse disposizioni comunitarie, anche gli immigrati in posizione irregolare. Dopo la connotazione della presenza irregolare come reato (legge n. 94/2009), il Ministero dell'Interno ha ritenuto che non si possa più procedere a tale inclusione e ciò ha frenato le aspettative di collaborazione tra le organizzazioni sociali e le strutture ministeriali.

### **3.11.2. Sviluppi ulteriori e/o complementari**

Il Ministero dell'Interno pubblica regolarmente, sul proprio sito, i dati numerici relativi alle espulsioni, di cui si riporta l'andamento registrato nella prima metà del 2009.

### ITALIA. Cittadini stranieri soggetti a ritorni forzati con voli charter (1 gennaio 2009-30 giugno 2009)

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

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

*FONTE: EMN ITALY. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno (comunicati stampa pubblicati su [www.interno.it](http://www.interno.it))*

## **3.12 Relazioni Esterne / Approccio Globale**

### **3.12.1. Patto Europeo su Immigrazione e Asilo**

Oltre ai progetti internazionali implementati dal Ministero dell'Interno, le informazioni raccolte in questa sezione si riferiscono prevalentemente alle attività della Cooperazione italiana regolate dalla Legge n. 49 del 1987 con la quale si è provveduto ad un riordino dell'intera materia e alla creazione dell'attuale Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (Dgcs) nell'ambito del Ministero degli Affari Esteri<sup>12</sup>.

Gli impegni relativi all'implementazione del Patto europeo su immigrazione e asilo analizzati in questa sotto-sezione sono in particolare:

*V(a) Concludere a livello comunitario o bilaterale accordi con i paesi di origine e di transito che comportino disposizioni concernenti le possibilità di migrazione regolare e la lotta contro l'immigrazione irregolare e V(b) Incoraggiare gli Stati Membri ad offrire ai cittadini dei paesi partner, sia a Est che a Sud dell'Europa, possibilità di immigrazione regolare*

<sup>12</sup> <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/index.asp>

L'Italia è stata uno dei primi paesi europei – come dimostrano gli accordi degli anni '90 con Albania e Tunisia – a ritenere indispensabile una concertazione con i paesi di origine e di transito dei flussi. In diversi casi la politica di collaborazione da parte dei Paesi vicini di origine o di transito di importanti flussi migratori ha richiesto l'istituzione di quote privilegiate di ingressi, come è il caso per esempio di Albania, Tunisia, Marocco, Egitto, Filippine, Moldavia, Sri Lanka, Bangladesh, ecc.

Per gli sviluppi intervenuti nel corso dell'anno si rimanda pertanto alla sezione sul controllo e il monitoraggio dell'immigrazione (vedi 3.1.1, per quanto riguarda gli accordi italo-libici, il progetto “Across Sahara II”, ecc.) e a quella sugli accordi di riammissione (vedi 3.11.1). Va poi ricordato che il già citato Trattato del 30 agosto 2008 con la Libia ha previsto, inoltre, l'implementazione di 100 borse di studio per l'Italia in favore di studenti libici.

***V(c) Condurre politiche di cooperazione con i Paesi di origine e di transito per scoraggiare o combattere l'immigrazione irregolare***

Va qui ricordato il Sistema di gestione integrato di informazioni sulla emigrazione IMIS Plus gestito dall'OIM, riguardo al quale le autorità egiziane hanno richiesto il finanziamento di una seconda fase. Obiettivo generale del programma è quello di supportare il Dipartimento per l'Impiego all'Estero egiziano (EED) nella gestione dei flussi migratori regolari, anche attraverso l'utilizzo del sistema informativo IMIS.

Al fine di prevenire l'immigrazione irregolare va anche ricordato il progetto di accoglienza e assistenza ai migranti della Regione di Agadez avviato nel 2009 dall'OIM nell'ambito della cooperazione italiana. Il progetto intende migliorare le capacità locali di assistenza umanitaria ai migranti in transito in Niger, nella Regione di Agadez, espulsi/respinti dal Maghreb. Ai migranti si intende fornire accoglienza e assistenza medica. L'iniziativa intende inoltre avviare una campagna di sensibilizzazione e comunicazione diretta ai migranti incentrata sui rischi legati alla migrazione clandestina e darà avvio a un programma di accompagnamento dei migranti fin nei loro villaggi di origine in Niger e/o negli altri Paesi con la collaborazione delle sedi locali OIM.

Per quanto riguarda l'Europa Orientale va ricordato il progetto biennale di “capacity building” in favore delle istituzioni locali ucraine per il rafforzamento delle politiche migratorie e socio-educative rivolte ai bambini, alle donne ed alle comunità locali (avviato nel dicembre 2008) che si pone l'obiettivo tra l'altro di rafforzare le politiche migratorie e socio-educative degli enti locali ucraini – ed i relativi interventi e servizi pubblici - mediante un'azione di analisi, di rete, di formazione e di informazione rivolta agli amministratori locali, al corpo docente delle scuole ed agli

operatori dei servizi pubblici; migliorare le condizioni dei bambini e ragazzi ucraini senza madre o senza entrambi i genitori perché emigrati mediante la realizzazione di un percorso didattico di sostegno nelle scuole ucraine; sensibilizzare le comunità locali sul fenomeno emigratorio verso l'Italia delle donne e le loro conseguenze, in particolare sui bambini e ragazzi senza madre o senza entrambi i genitori, mediante una campagna di informazione su larga scala; favorire in Italia l'integrazione e l'empowerment delle donne ucraine mediante percorsi di formazione, la partecipazione attiva di rappresentanti della comunità al dialogo inter-istituzionale tra i due paesi. Anche in questo caso l'ente esecutore è l'OIM, in cooperazione con il Ministero della Famiglia, Gioventù e Sport e con il Ministero dell'Educazione e della Scienza del Governo dell'Ucraina.

#### ***V(d) Integrare meglio le politiche migratorie e quelle di sviluppo***

Il collegamento tra immigrazione e sviluppo è enfatizzato nel progetto "Migrazione e ritorno - Risorse per lo sviluppo" avviato il primo aprile 2006 dall'OIM in collaborazione con il Centre d'études et de recherches démographiques (CERED) di Rabat. L'iniziativa intende sostenere gli sforzi del governo marocchino per lo sviluppo economico e sociale del Paese e ha l'obiettivo di valorizzare il potenziale rappresentato dalla migrazione qualificata dal Marocco verso l'Italia. Il progetto si articola in quattro componenti principali: studi e ricerche; attività formative; sperimentazione di pratiche di sostegno all'integrazione dei marocchini in Italia e di progetti pilota di sviluppo in Marocco finanziati con le rimesse dei migranti; redazione di un modello finale che individui linee guida generali per la formazione e integrazione dei migranti e per la valorizzazione dei loro trasferimenti finanziari.

#### ***V(e) Promuovere azioni di co-sviluppo e favorire l'adozione di strumenti finanziari specifici che incoraggino il trasferimento delle rimesse***

A fare da apripista su questo punto è il Programma Migration for Development in Africa (MIDA), un progetto pilota promosso dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni con il sostegno del Governo italiano, che si propone di rilevare l'interesse e le potenzialità degli immigrati dell'Africa Subsahariana in Italia che intendono contribuire allo sviluppo socio-economico dei loro Paesi di origine. Alla luce dei positivi risultati conseguiti nella prima fase, il programma è proseguito nel corso del 2006 con i fondi erogati nell'ambito del rifinanziamento pari a 600.000 Euro. L'iniziativa, incoraggiando la mobilitazione delle comunità ghanesi in Italia, ha espresso notevoli potenzialità ed ha permesso lo sviluppo di cooperative di emigrati.

Il 9 Novembre 2009 è stata organizzata dal Ministero degli Affari Esteri insieme con la Banca Mondiale e nell'ambito della Presidenza italiana del G8 la Conferenza Internazionale di Roma sulle rimesse che si è prefissa l'obiettivo di stabilire una "road map" che definisca tempi e modi per una "riduzione significativa" dei costi di invio delle rimesse degli immigrati. Aprendo i lavori, il Ministro on. Franco Frattini ha spiegato l'intenzione di ridurre i costi delle rimesse "dall'attuale 10% al 5% in 5 anni (il cosiddetto 5x5)".

Purtroppo, non è disponibile una rassegna delle iniziative di co-sviluppo promosse in loco dalle Ong e anche da strutture bancarie come le "banche di credito cooperativo", che sono accomunate dalla caratteristica di promuovere progetti su scala più ridotta ma dal forte impatto territoriale.

### **3.13. Altre aree politiche**

Indubbiamente la paura della criminalità alimenta tra gli italiani il senso di insicurezza e impedisce loro di considerare gli immigrati una risorsa. Nelle ricerche condotte negli ultimi anni, all'incirca 6 italiani su 10 sono convinti che la presenza degli immigrati in Italia abbia determinato direttamente un aumento del tasso di criminalità.

È abbastanza diffusa la convinzione che l'aumento della popolazione immigrata equivalga ad aumento della criminalità e che gli stranieri abbiano un tasso di criminalità più elevato rispetto alla popolazione locale.

In realtà, i dati statistici portano a una lettura più distensiva della criminalità degli stranieri e tra gli studiosi sembrano condivisi i seguenti punti:

- Sull'andamento della criminalità influisce il differenziale demografico della popolazione straniera maggiormente concentrata nelle classi giovani di età (quelle con maggior propensione a commettere reati).
- Gli immigrati hanno più probabilità rispetto agli italiani di essere denunciati, arrestati e incarcerati, essendo più esposti alle previsioni normative e più privi di supporti familiari, sociali ed economici a loro sostegno.
- Al policentrismo etnico delle presenze, seppure ridimensionato nel corso del tempo per la forte consistenza della collettività romena, seguita da quelle albanese e marocchina, non corrisponde un policentrismo criminale e nelle statistiche penali diverse collettività sono quasi assenti, mentre altre si collocano ai primi posti in graduatoria.

- La maggior parte delle denunce riguardanti gli stranieri ricade nell'area dei reati comuni o della microcriminalità, in cui è il singolo immigrato a essere coinvolto. La criminalità diffusa è costituita, specialmente nelle grandi aree urbane, dai cosiddetti *soft crimes* quali spaccio di droga, prostituzione, strozzinaggio, atti molesti, furti, scippi, aggressioni, ma non mancano reati più gravi quali lesioni volontarie, violenze carnali ed omicidi, che sono il frutto di azioni impulsive nel contesto di rapporti sociali difficili.

- Gli stranieri sono i naturali protagonisti dei reati legati alla violazione della normativa sugli stranieri e allo sforzo di entrare o mantenersi nella legalità (fuga, false generalità, falsi documenti, reati di resistenza all'arresto, oltraggio a pubblico ufficiale, falsità, ecc.).

- Gli stranieri sono sempre più attivi anche nella criminalità organizzata, che per giunta recluta molto spesso la manovalanza tra gli immigrati irregolari. Secondo la Direzione Investigativa Antimafia, inizia ad essere significativa l'incidenza delle organizzazioni straniere, che operano in diversi ambiti criminali in Italia e curano sempre più le ramificazioni anche all'estero, cercando di potenziare la loro organizzazione seppure venendo a patti con le organizzazioni italiane che si collocano a un livello più elevato.

- Gli immigrati non sono solo fonte di rischio ma anche essi stessi soggetti a rischio e nel caso dei reati violenti contro le persone sono le vittime ricorrenti (almeno in un caso ogni sei).

- I reati denunciati in Italia sono attualmente ascrivibili alle prime generazioni di immigrati, mentre rimane da decifrare quello che sarà il comportamento delle seconde generazioni, tenendo presente che in altri paesi le seconde e le terze generazioni sono state caratterizzate da addebiti giudiziari più consistenti rispetto a quelli che li hanno preceduti.

L'analisi della criminalità degli stranieri non si esaurisce in questi punti e ve ne sono altri maggiormente soggetti a controversia.

In particolare, analizzando i dati sui permessi di soggiorno e quelli sulla criminalità, la tesi di una corrispondenza diretta tra consistenza numerica degli immigrati e reati da loro commessi viene rigettata in una ricerca del 2008 della Banca d'Italia, in quanto i dati sul numero di immigrati e quelli sui reati commessi non sono interconnessi quasi ci fosse una relazione causale diretta tra immigrazione e crimine<sup>13</sup>.

Questa tesi è stata argomentata sulla base di altri archivi (quello sui residenti stranieri che fa capo alle anagrafi comunali) anche dall'équipe del *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes* che, inoltre, escludendo le denunce riguardanti persone non in regola con la normativa sul soggiorno e attuando confronti omogenei per classi di età, arriva alla conclusione che i cittadini italiani e gli immigrati regolari nel 2005 hanno avuto lo stesso tasso di criminalità.

---

<sup>13</sup> Paolo Buonanno e Paolo Pinotti, "Do immigrants cause crime?" - Paris School of Economics Working Paper No. 2008-05: ricerca presentata presso l'Università Bocconi nel mese di agosto 2008; [www.bancaditalia.it/pubblicazioni](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni)

Anche i dati relativi ai residenti stranieri e ai denunciati stranieri nel periodo 2005-2008 confermano questo orientamento interpretativo che, senza misconoscere la gravità della delinquenza tra gli emigrati, evita il rischio di confusione tra immigrazione e criminalità e conferma la fiducia nelle politiche di integrazione.

Secondo l'archivio del Dipartimento Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno nel periodo 2005-2008 le denunce contro cittadini stranieri sono aumentate del 19,9% (da 248.291 a 297.708) mentre i residenti stranieri sono aumentati del 45,7% (da 2.670.514 a 3.891.295). L'andamento è tale da invitare a un inquadramento più rasserenante della questione.

Il livello di denunce degli immigrati irregolari è invece più elevato e, pur non mancando le attenuanti, si impone un maggiore impegno nel convogliare i flussi nell'ambito della regolarità, contrastando più efficacemente i trafficanti di manodopera, le organizzazioni criminali e la diffusione del lavoro nero.

#### **4. ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA**

##### **4.1 Transposizione della legislazione comunitaria del 2009 e 4.2 Esperienze, dibattiti sulla implementazione (anche mancata) della legislazione comunitaria**

Nel corso del 2009 non è stata implementata nella legislazione nazionale alcuna direttiva europea in tema di politiche per l'immigrazione e l'asilo. In tal senso non è possibile riferire al riguardo di eventuali dibattiti, esperienze o altro.