



EMN EUROPEAN MIGRATION NETWORK
Italian National Contact Point

IMMIGRAZIONE IRREGOLARE IN ITALIA

**L'approccio nazionale nei confronti
dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti:
caratteristiche e condizioni sociali**

a cura di IDOS - Punto Nazionale di Contatto dell'EMN
in collaborazione con il Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes
e con il supporto del Ministero dell'Interno



ROMA
DICEMBRE 2005

curatori

Carmelita F. Ammendola, Oliviero Forti,
Susanna Garavini, Franco Pittau, Antonio Ricci

collaboratori

Franco Bentivogli, Alessio D'Angelo, Ginevra Demaio, Manuela De Marco,
Luca Di Sciullo, Delfina Licata, Chiara Mellina
(redattori centrali Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes)

Paolo Attanasio, Massimo Carfagna, Andrea Facchini
(esperti Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes)

consulenti scientifici

Francesco Di Maggio - INPS, Monitoraggio Flussi Migratori
Giovanni Ferri - Dipartimento di Economia dell'Università di Bari
Anna Italia - Fondazione Censis

Guerino Di Tora, Vittorio Nozza, Luigi Petris †
(Presidenza Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes)

traduzione

Dawn M. Ciano

Per informazioni

Edizioni Centro Studi e Ricerche IDOS
Viale Baldelli 41, 00146 Roma
Tel. +39.06.54192300/284 - Fax +39.06.54192252
e-mail: idos@dossierimmigrazione.it
dicembre 2005
impaginazione: Nuova Anterem sas
stampa: Arti Grafiche - Pomezia

Indice

1. Premessa: caratteristiche della ricerca	
1.1 Materiale analizzato e problemi incontrati	
1.2 Quadro normativo.....	
2. Dati sull'irregolarità	
2.1 Fonti statistiche.....	
2.2 I dati sull'irregolarità alla luce delle ultime regolarizzazioni	
3. Misure di controllo	
3.1 Strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare	
3.1.1 Respingimenti ed espulsioni	
3.1.2 Il contrasto al lavoro irregolare.....	
3.2 I rimpatri.....	
3.3 Efficacia degli accordi intergovernativi nel contrasto all'immigrazione irregolare	
4. Accesso ai servizi	
4.1 Le prestazioni sanitarie	
4.2 L'accesso ai servizi scolastici	
4.3 L'accesso ai servizi abitativi	
4.4 Difficoltà nell'accesso ai servizi	
5. Le istituzioni e il dibattito pubblico sull'immigrazione irregolare	
6. Alcune caratteristiche dell'immigrato irregolare	
7. Situazione sociale, condizioni economiche e partecipazione politica	
7.1 Le problematiche sociali legate all'irregolarità.....	
7.2 Condizioni socio-economiche	
7.3 Partecipazione politica.....	
7.4 Interazione con la società di accoglienza	
8. L'impatto dell'immigrazione irregolare sulla società di accoglienza: costi e benefici	
9. Fuoriuscita dall'irregolarità	
10. Conclusioni	
11. Bibliografia	
12. Appendice statistica	

1. Premessa: caratteristiche della ricerca

Lo schema di questo Studio Pilota sull'immigrazione irregolare⁰ in Europa, deciso dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma European Migration Network, ha suggerito ai curatori dei rapporti nazionali di seguire una impostazione strutturata attorno ad alcuni punti centrali della problematica, che sotto alcuni aspetti può sembrare riduttiva rispetto alle ampie analisi di tipo sociologico, ma che per altro verso agevola il confronto tra i vari rapporti nazionali ed è funzionale alla ricostruzione di un quadro complessivo comunitario.

1.1 Materiale analizzato e problemi incontrati

Le maggiori difficoltà che si incontrano nello studio dell'immigrazione irregolare in Italia riguardano l'eterogeneità delle fonti che non permette un monitoraggio costante del fenomeno in oggetto. Inoltre la qualità dei dati è spesso inadeguata alle esigenze della ricerca, poiché essa è spesso affidata semplicemente a indagini empiriche nelle quali il campione preso in considerazione non sempre risponde a criteri di scientificità e piuttosto è dettato da altri elementi contingenti, come avviene nel caso delle ispezioni sui luoghi di lavoro.

Nonostante ciò, nel corso degli anni sono state prodotte diverse ricerche sull'immigrazione irregolare che hanno preso le mosse dai risultati delle regolarizzazioni, da indagini condotte a livello territoriale e da rilevazioni effettuate attraverso la collaborazione di alcune importanti reti, come quella della Caritas, che dispongono di numerosi centri su tutto il territorio nazionale.

Le istituzioni pubbliche mettono periodicamente a disposizione dati e materiali sul fenomeno dell'irregolarità senza però garantirne un monitoraggio costante, per cui non è facile disporre di studi organici sul fenomeno. Per quanto riguarda l'aspetto del contrasto al fenomeno dell'ingresso e del soggiorno irregolare, è il Ministero dell'Interno che si occupa di rilevare i dati attraverso i propri organi di polizia. Inoltre tale Ministero è anche responsabile per la rilevazione e l'elaborazione dei dati relativi ai procedimenti di regolarizzazione. Per quanto riguarda invece l'impiego di lavoratori stranieri irregolari, la raccolta dei dati è effettuata dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) e dall'Istituto Nazionale per gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), come anche dalla Guardia di Finanza e dal Ministero del Lavoro attraverso l'Arma dei Carabinieri. Infine l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) elabora i dati ufficiali per farli confluire in alcuni studi a carattere periodico che prospettano sia la situazione generale che quella relativa ai diversi settori lavorativi.

⁰ Si è ritenuto opportuno utilizzare nel suo significato più ampio l'espressione "immigrazione irregolare" per comprendere sia i flussi clandestini che i soggiorni irregolari.

1.2 Quadro normativo

È opportuno far precedere una esauriente esposizione della normativa sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri. È, infatti, risaputo che la quota più consistente di presenza irregolare è costituita da persone che hanno avuto inizialmente un titolo di soggiorno, che poi è scaduto e non è stato possibile rinnovare. Per questo motivo la conoscenza della legislazione sull'immigrazione è un'indispensabile chiave di lettura della presenza irregolare. Vi sono, poi, i traffici clandestini che nascono tali fin dall'inizio, su cui si tornerà successivamente.

La legge che disciplina in Italia l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento di cittadini stranieri è il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (per brevità Testo Unico sull'immigrazione) adottato con Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che è stato recentemente modificato dalla legge n. 189 del 2002, a sua volta completata dal Regolamento di attuazione approvato con Decreto del Presidente della Repubblica del 18 ottobre 2004, n. 334.

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

- si presentino attraverso un valico di frontiera;
- siano in possesso di un passaporto o di altro documento di viaggio equivalente riconosciuto come valido per l'attraversamento delle frontiere;
- dispongano di documenti che giustifichino lo scopo e le condizioni del soggiorno e dimostrino di disporre di mezzi finanziari sufficienti in relazione alla natura, alla durata prevista del soggiorno ed alle spese per il ritorno nel Paese di provenienza (o per il transito verso uno Stato terzo). Da tale dimostrazione è esentato lo straniero già residente nel territorio di una delle parti contraenti e munito di regolare autorizzazione al soggiorno;
- siano muniti, ove prescritto, di valido visto di ingresso o di transito;
- non siano segnalati ai fini della non ammissione nel Sistema Informativo Schengen;
- non siano considerati pericolosi per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti, da disposizioni nazionali o di altri Stati Schengen;
- non siano stati condannati per aver commesso reati gravi.

Lo straniero sprovvisto anche solo di uno dei requisiti richiesti, può essere oggetto di respingimento, che può essere attuato dalle competenti Autorità di Frontiera anche in presenza di regolare visto d'ingresso o di transito.

Come sopra accennato, lo straniero che intenda fare ingresso nel territorio nazionale, o nello Spazio Schengen, deve disporre di mezzi finanziari che possano garantire il proprio sostentamento durante il soggiorno previsto. La disponibilità di tali mezzi è considerato dunque uno dei presupposti indispensabili per l'ingresso nello Spazio Schengen.

Una direttiva del Ministero dell'Interno stabilisce che la disponibilità dei mezzi finanziari può essere dimostrata dal cittadino straniero non comunitario, mediante l'esibizione di denaro contante, di fidejussioni bancarie, di polizze fideiussorie, di equivalenti titoli di credito, di titoli di servizi prepagati o di atti comprovanti la disponibilità in Italia di fonti di reddito. Lo straniero deve indicare l'esistenza di un idoneo alloggio nel territorio nazionale e la disponibilità della somma occorrente per il rimpatrio, comprovabile anche con

l'esibizione del biglietto di ritorno. Il mancato possesso degli stessi mezzi provocherà la mancata concessione del visto d'ingresso, ovvero, in caso di controllo da parte delle Autorità di Polizia di Frontiera, il formale provvedimento di respingimento in frontiera.

Possono soggiornare sul territorio italiano gli stranieri non comunitari entrati regolarmente, muniti di permesso di soggiorno o carta di soggiorno, o che siano in possesso di titoli equipollenti rilasciati da altri Stati dell'Unione Europea nei limiti ed alle condizioni previsti da specifici accordi in materia.

I cittadini non comunitari entrati regolarmente in Italia hanno l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno entro otto giorni dall'ingresso al Questore della Provincia in cui intendono risiedere, ad eccezione dei frontalieri e di alcune categorie, quali: diplomatici, funzionari di organismi internazionali e militari NATO.

Al titolare di tale autorizzazione è consentito di circolare in tutti gli Stati Schengen ed il periodo di soggiorno concesso decorre dal primo ingresso nella Stato aderente all'Accordo.

Il permesso di soggiorno, qualora non ostino la mancanza di sufficienti mezzi di sussistenza, ragioni di ordine pubblico o sanitario o la mancanza di disponibilità di un alloggio, verrà rilasciato entro il termine ordinatorio di 20 giorni, a decorrere dalla data in cui lo straniero ha presentato l'istanza.

Lo straniero, all'atto del ritiro dell'autorizzazione, dovrà dimostrare di avere adempiuto agli obblighi in materia sanitaria con l'esibizione di una polizza assicurativa contro il rischio di malattie, infortuni e maternità, valida sul territorio nazionale o con l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.). I cittadini non comunitari che intendono rimanere in Italia per un periodo non superiore ai 30 giorni, necessitano della sola ricevuta dell'istanza di richiesta del permesso. Questi, inoltre, non sono tenuti a presentare la polizza assicurativa o l'iscrizione al S.S.N.

Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno – di lunga durata - è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. In caso di diniego del permesso di soggiorno lo straniero può presentare ricorso entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente per la Questura che ha emesso il decreto stesso.

La durata del permesso di soggiorno – salvo quelli per motivi di lavoro - coincide con quella prevista dal visto d'ingresso rilasciato dalle Rappresentanze diplomatiche consolari italiane nei Paesi di appartenenza o di stabile residenza dei cittadini non comunitari . Per i soggiorni di breve durata, il soggiorno non può superare i tre mesi per semestre a decorrere dalla data del primo ingresso nello Spazio Schengen.

Il permesso di soggiorno di breve durata non consente il mutamento del motivo del soggiorno (salvo i casi tassativamente previsti dalla normativa), né autorizza lo straniero a svolgere attività lavorativa diversa da quella per cui è stato rilasciato il visto d'ingresso. I permessi di soggiorno di breve durata possono essere per affari, cure mediche, invito, turismo, missione, tirocinio, motivi familiari (quest'ultimo è un permesso diverso da quello per ricongiungimento familiare).

Tra i permessi di lunga durata, oltre a quelli per missione, tirocinio di lunga durata, sono previsti quelli per studio, residenza, culto, attività sportiva, adozione. In particolare però, i permessi di lunga durata più numerosi sono quelli per lavoro stagionale, lavoro autonomo, lavoro subordinato e ricongiungimento familiare.

Lavoro stagionale: la procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro stagionale ha inizio con la richiesta nominativa di nulla osta al lavoro inoltrata dal datore di lavoro o da associazioni di categoria allo Sportello unico per l'immigrazione della provincia

di residenza. Nei casi in cui il datore di lavoro non abbia conoscenza diretta del lavoratore straniero, la richiesta deve essere comunicata al Centro per l'Impiego che verifica nel termine di cinque giorni l'eventuale disponibilità di lavoratori italiani o comunitari per il lavoro richiesto. Lo Sportello unico per l'immigrazione rilascia comunque l'autorizzazione, nel rispetto del diritto di precedenza, decorsi dieci giorni dalla comunicazione e non oltre venti dalla data della richiesta del datore di lavoro. La validità dell'autorizzazione al lavoro stagionale può variare dai 20 giorni ai nove mesi, in corrispondenza della durata del lavoro stagionale richiesto, anche in caso di accorpamento di lavori di più breve periodo svolti presso diversi datori di lavoro.

Lavoro autonomo: il permesso di soggiorno per lavoro autonomo viene rilasciato sulla base della certificazione emessa dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare italiana nel Paese di origine. Accertato il possesso dei requisiti richiesti ed acquisito il nulla osta dal Ministero degli Affari Esteri e dal Ministero eventualmente competente in relazione all'attività che lo straniero intende svolgere, la rappresentanza diplomatica o consolare italiana rilascia il visto di ingresso, con l'espressa indicazione dell'attività da svolgere, nonché la certificazione dell'esistenza dei requisiti necessari per il rilascio del permesso di soggiorno. Tale permesso di soggiorno non può avere validità superiore ai due anni; consente al titolare l'esercizio dell'attività professionale o comunque autonoma autorizzata dal visto di ingresso.

Lavoro subordinato: il permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro. La durata del permesso di soggiorno è quella prevista dal contratto di soggiorno, non può comunque superare un anno per un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e due anni per un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato fra un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia ed un prestatore di lavoro, cittadino di uno Stato non appartenente all'UE o apolide, deve contenere, pena la nullità:

- la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore.

Il contratto di soggiorno per lavoro è sottoscritto presso lo Sportello unico per l'immigrazione della provincia dove il datore di lavoro ha la residenza o la sede legale o dove avrà luogo la prestazione lavorativa. Lo Sportello unico per l'immigrazione, istituito in ogni provincia, è responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati a tempo determinato ed indeterminato. La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato ha inizio con la richiesta di nulla osta al lavoro inoltrata dal datore di lavoro allo Sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza, di sede legale della società o del luogo in cui si svolgerà la prestazione lavorativa. Ove il datore di lavoro non abbia conoscenza diretta del lavoratore, può richiedere il nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte nelle apposite liste presso gli uffici consolari italiani all'estero. Tali richieste vengono comunicate al Centro per l'Impiego competente che provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri Centri; tali offerte vengono rese disponibili anche su siti internet. Decorsi 20 giorni, il Centro per l'Impiego trasmette allo

Sportello unico una certificazione negativa ovvero eventuali domande pervenute. Se tale termine trascorre senza che il Centro per l'Impiego abbia fornito alcuna indicazione o se tale ufficio abbia comunicato una certificazione negativa o, nel caso di certificazione positiva, il datore di lavoro comunichi la sua intenzione a confermare la propria richiesta di nulla osta, lo Sportello unico, nel termine complessivo massimo di 40 giorni dalla presentazione della richiesta, rilascia in ogni caso il nulla osta, sentito il Questore, nel rispetto delle condizioni prescritte dai relativi contratti collettivi di lavoro e dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi, fissati dal "decreto flussi". Lo Sportello unico trasmette tale documentazione, ivi compreso il codice fiscale, agli uffici consolari per il rilascio del visto. Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del rilascio. Entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero si reca presso lo Sportello unico che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno che sarà ivi conservato e richiede il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Tale permesso consente anche l'esercizio del lavoro autonomo a condizione che lo straniero abbia ottenuto, ove necessaria, l'abilitazione o l'autorizzazione richieste per lo svolgimento dell'attività considerata.

Ricongiungimento familiare: il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare ha la stessa durata del permesso del familiare cui lo straniero si è congiunto. La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare ha anch'essa inizio con la richiesta di nulla osta inoltrata dal familiare in Italia allo Sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza. Il richiedente straniero deve essere titolare di carta di soggiorno, ovvero di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, studio o motivi religiosi (art. 28 Testo Unico – T.U.).

I familiari di cui si può chiedere il ricongiungimento possono essere solamente:

- il coniuge non legalmente separato;
- i figli minorenni (a cui sono equiparati gli adottati, affidati o sottoposti a tutela), anche a carico del coniuge e nati fuori del matrimonio, a condizione che l'altro genitore abbia prestato il suo consenso;
- i figli maggiorenni a carico, qualora non possano provvedere al loro sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale secondo la legislazione italiana;
- i genitori del richiedente (ma non del coniuge), purché a suo carico e qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro mantenimento per gravi motivi di salute.

La domanda va inoltrata allo Sportello unico per l'immigrazione, dichiarando la disponibilità di:

- un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per l'edilizia residenziale pubblica, producendo l'apposita attestazione dell'ufficio comunale ovvero il certificato di idoneità igienico sanitaria rilasciato dalla Asl competente per territorio;
- un reddito annuo derivante da fonti lecite di importo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (4.874,61 euro nel 2005) se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di 2 o 3 familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di 4 o più familiari. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto di quello complessivo dei familiari conviventi.

Il titolare del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare ha accesso al Servizio Sanitario Nazionale, all'iscrizione nelle liste di collocamento, allo studio, al lavoro subordinato ed autonomo.

Si parla di visto d'ingresso al seguito del familiare quando lo straniero intenda trasferirsi in Italia, recando con sé la propria famiglia. In tal caso, sussistendone i presupposti, la persona non dovrà istruire la pratica di ricongiungimento presso lo Sportello unico, ma direttamente presso la sede consolare, in modo da ottenere per sé e per i propri congiunti un visto d'ingresso. Dovrà comunque preliminarmente munirsi di un nulla osta, da richiedere allo Sportello unico per il tramite anche di un procuratore, che attesti la sussistenza dei requisiti di alloggio e di reddito previsti dagli articoli del T.U. sul ricongiungimento familiare.

2. Dati sull'irregolarità

2.1 Fonti statistiche

Per avere un quadro sulla consistenza dell'immigrazione irregolare in Italia non è possibile fare riferimento a fonti certe, in quanto il fenomeno di per sé non permette la rilevazione di dati circa il numero, né tanto meno circa le caratteristiche degli immigrati irregolari, se non per quote limitate di tale popolazione.

E' possibile però avvalersi di alcune fonti secondarie che sono certamente di grande aiuto per tracciare una mappa dell'irregolarità in Italia ed in particolare:

- i risultati dei procedimenti di regolarizzazione, molto frequenti nel nostro Paese (uno ogni tre anni circa);
- l'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro svolta dall'INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale), dall'INAIL (Istituto Nazionale Infortuni sul Lavoro) e dalle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per contrastare il lavoro nero che coinvolge numerosi cittadini irregolari;
- l'attività ispettiva del Nucleo Ispettivo del Comando dei Carabinieri presso il Ministero del Lavoro, anch'essa finalizzata al controllo dei luoghi di lavoro;
- i dati del Ministero dell'Interno su espulsioni, respingimenti e rimpatri;
- i dati dell'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica).

Per contrastare l'area della irregolarità dei lavoratori immigrati si tende ad investire in prevalenza sui costosi e non sempre facili controlli alle frontiere e si pone poco l'accento sui controlli nelle realtà aziendali.

Entreremo in maniera specifica nel merito di entrambi gli aspetti. I controlli alle frontiere, sui quali ci soffermeremo in seguito, hanno una funzione prevalentemente preventiva, in quanto consentono di praticare ai confini un passaggio selettivo, senza il quale scarsa efficacia avrebbe il successivo controllo sul territorio.

E' anche vero, però, che i controlli di frontiera non sono perfetti e senza un monitoraggio di chi si inserisce concretamente nel mercato del lavoro le previsioni legali sul mercato del lavoro resterebbero poco più che teoriche.

2.2 I dati sull'irregolarità alla luce delle ultime regolarizzazioni

Il numero attuale degli irregolari non è conosciuto, nè sono disponibili metodologie esaustive che consentano di rimediare a questa carenza conoscitiva.

Riportiamo, a titolo esemplificativo, la stima molto differenziata degli irregolari fatta da organizzazioni che si occupano del settore.

Essi sarebbero:

- 200.000 secondo una previsione di alcuni anni fa della Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità, struttura con sede a Milano che dal 1995 pubblica un rapporto annuale sull'immigrazione), ora portata a 500.000;
- almeno 600.000 secondo i tre più grandi sindacati italiani (CGIL, CISL e UIL);
- 800.000 secondo l'Eurispes (istituto di ricerca che pubblica un rapporto annuale sulla situazione del Paese).

Queste differenze consentono di dire che non sono praticabili misurazioni univoche del fenomeno.

E' più concreto, come faremo oltre, riferire sugli immigrati irregolari che sono stati individuati attraverso le misure di controllo. Peraltro, il numero dei respingimenti e delle espulsioni non consente di quantificare il numero di quelli sfuggiti ai controlli e tuttavia dà un'idea dell'entità del fenomeno.

Nonostante sia un'impresa quanto mai ardua individuare lo stock degli immigrati irregolari in un determinato periodo, tuttavia, a posteriori, è agevole avere una sua misura: a tale scopo tornano utili i provvedimenti di regolarizzazione, che hanno consentito agli stranieri sprovvisti di permesso di soggiorno di emergere dalla irregolarità. Qui di seguito analizzeremo le regolarizzazioni approvate in Italia a partire dal 1982 (in quell'anno a livello amministrativo e dal 1986 a livello legale), tratteggiando le caratteristiche dei soggetti coinvolti. Infine analizzeremo l'ultima regolarizzazione del 2002, che ha interessato poco più di 700.000 stranieri.

L'Italia è dunque uno Stato membro dell'UE nel quale ha avuto un gran peso l'afflusso irregolare di lavoratori, la cui condizione è stata risolta attraverso successivi provvedimenti di regolarizzazione.

1982. La prima regolarizzazione risale agli inizi degli anni '80 e viene disposta a livello amministrativo con circolari del Ministero del Lavoro del 2 marzo e 9 settembre 1982.

In attesa dell'approvazione della prima legge sugli stranieri (che sembra imminente e che invece arriverà solo alla fine del 1986) il Ministro del Lavoro blocca le nuove assunzioni di stranieri (ad eccezione di alcune categorie di cittadini provenienti da alcuni Paesi) e impartisce disposizioni per regolarizzare le situazioni di fatto di persone che si sono inserite senza permesso o il cui permesso risulti scaduto, a queste condizioni: ingresso in Italia entro la fine del 1980, disponibilità di un datore di lavoro ad assumerli, dimostrazione di aver svolto un'attività lavorativa continua dal momento dell'ingresso, attestazione di non aver trascorso fuori d'Italia periodi superiori a due mesi e deposito da parte del datore di lavoro del biglietto aereo per il ritorno del lavoratore nel Paese di origine.

Queste disposizioni rimangono valide fino all'entrata in vigore della legge 943/1986 e, tuttavia, conseguono effetti limitati (poche migliaia di posizioni) per lo strumento improprio utilizzato (una circolare al posto della legge, che non prevede il ricorso in caso di diniego), per la scarsa pubblicizzazione, per il mancato coinvolgimento delle strutture di tutela, per i comportamenti difformi delle amministrazioni e anche perché non regolarizzano la posizione contributiva dei datori di lavoro, escludendo le sanzioni.

1986. La legge 30 dicembre 1986, n. 943, la prima sugli stranieri approvata in Italia, dà applicazione alla convenzione OIL 143/197 sui lavoratori migranti. E' diffusa la percezione di una vasta area di irregolarità, tant'è che l'approvazione della legge, di cui si inizia a parlare nel 1981 (anno di ratifica della citata convenzione), richiede un iter molto lungo con ingressi irregolari e conseguenti inserimenti nel mercato del lavoro: per questo motivo il legislatore prevede di buon grado la regolarizzazione delle posizioni lavorative pregresse sia dei datori di lavoro che dei lavoratori, con possibilità - a seconda dei casi - di ottenere l'autorizzazione al lavoro o l'iscrizione nelle liste di collocamento.

La scadenza per la presentazione delle domande, fissata inizialmente al 27 aprile 1987, conosce tre successive proroghe per effetto dei decreti legge del 1987 (n. 154 del 27 aprile, n. 242 del 27 giugno e n. 353 del 28 agosto). Quindi il termine, scaduto al 31 dicembre 1987, viene riaperto e prorogato al 30 settembre 1998 per effetto della legge 28 marzo 1988, n.81.

1990. La cosiddetta "legge Martelli" (39/1990), che innova in misura consistente la normativa sull'immigrazione, prevede anche una sanatoria generalizzata per quanti possono attestare il loro ingresso in Italia entro il 31.12.1989 a prescindere da ogni altra condizione. L'interesse è quello di ridurre l'area della irregolarità e di introdurre disposizioni che evitino per il futuro il formarsi di tali sacche.

Solo il 4% di quanti richiedono la regolarizzazione può dimostrare di avere un rapporto di lavoro in atto: chi non ha ancora un posto di lavoro è però autorizzato a trovarlo non solo nel settore del lavoro dipendente ma anche in quello autonomo e nelle cooperative (e questa costituisce una rilevante innovazione) ed ha due anni di tempo a disposizione: dopo tale termine, il permesso non viene più rinnovato a chi non ha il lavoro. Si è ipotizzato che nel 1990 un certo numero di mogli di immigrati si sia regolarizzato per lavoro, non essendo prevista la regolarizzazione per motivi familiari.

L'Africa è il continente che più si avvantaggia del provvedimento, giungendo a superare la metà dei regolarizzati, mentre la presenza degli immigrati dell'Europa dell'Est inizia a farsi sentire.

1995. Il provvedimento di regolarizzazione viene introdotto dal decreto legge 18 novembre 1995 n. 489, riproposto a più riprese e non convertito in legge dal Parlamento; tuttavia la legge 617 del 9 dicembre 1996 conferisce efficacia definitiva alle istanze di regolarizzazione accolte dal Ministero dell'Interno.

È curioso rilevare che ben 100.000 domande vengono presentate quasi allo scadere del termine, nella settimana antecedente il 31 marzo 1996.

Il provvedimento contempla tre ipotesi di regolarizzazione:

- *Per lavoro subordinato.* Ipotesi a) Rapporto di lavoro in atto da almeno quattro mesi, nel corso dell'ultimo anno, presso lo stesso datore di lavoro alla data del 19 novembre 1995, data di entrata in vigore del decreto legge e obbligo per il datore di lavoro di pagare agli enti previdenziali la contribuzione pregressa maggiorata del 5%; Ipotesi b) Disponibilità all'assunzione ex novo da parte del datore di lavoro attestata tramite apposite dichiarazioni e previo il pagamento di sei mesi anticipati di contribuzione (o di quattro mesi per i rapporti a tempo indeterminato).

- *Per iscrizione alle liste di collocamento.* Il lavoratore interessato, anche se non più in attività, a condizione di aver lavorato per almeno quattro mesi presso lo stesso datore di lavoro, riceve il permesso di soggiorno per l'iscrizione al collocamento della durata di un anno e versa la quota contributiva a suo carico (quattro mesi di contributi).

- *Per ricongiungimento familiare.* Il permesso di soggiorno viene rilasciato al coniuge e ai figli minori del cittadino straniero che sia titolare di un permesso di soggiorno di almeno due anni, risieda regolarmente in Italia da almeno un anno, abbia disponibilità di un alloggio idoneo (nella prima formulazione del decreto legge si richiede anche la titolarità di un reddito crescente a seconda del numero dei familiari da ricongiungere; successivamente si è fatto solo riferimento all'art. 4 della legge 943 del 1986).

Al 15.1.1997 è risultata questa situazione: accolte 227.272 domande, respinte 2.737, pendenti 28.752 (successivamente sono salite a 246.000 domande accolte).

La tipologia delle domande accolte consiste nel riconoscimento di un rapporto in vigore con un numero ridotto di casi di disoccupato o di familiari di lavoratori: lavoro subordinato 82,4%, iscrizione alle liste di collocamento 12,9% e ricongiungimento familiare 4,7%. In questa regolarizzazione iniziano ad essere coinvolti in maniera più consistente gli immigrati dall'Est Europeo e gli asiatici.

1998. Il D.P.R. 5 agosto 1998 prevede che nella quota di ingressi stabilita per il 1998 una parte (38.000 posti) venga riservata per la regolarizzazione di cittadini non comunitari in grado di dimostrare di soggiornare in Italia prima dell'entrata in vigore della legge 40/1998 e di poter esibire un concreto impegno di assunzione o di voler avviare un'attività di lavoro autonomo. Successivamente viene percepita con maggiore chiarezza la necessità di distinguere tra la venuta dei lavoratori previsti dalle quote (meccanismo preventivo) e il recupero dei lavoratori interessati alla regolarizzazione (meccanismo di recupero). Il decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113 introduce, così, la possibilità di regolarizzare tutti gli stranieri prenotatisi per la regolarizzazione entro il 15 dicembre 1998 (mentre sarebbe stato auspicabile la sua inclusione iniziale nella 40/1998).

Delle domande di regolarizzazione il 14,5% viene presentato per l'esercizio di un lavoro autonomo che conferisce una notevole consistenza alla cosiddetta "imprenditoria etnica" (con valori più alti in Toscana, Lazio e Sardegna).

Il 3% delle domande è presentato per ricongiungimento di parenti (coniugi nel 55,1% dei casi e figli nel 36,1% dei casi).

Nella maggior parte dei casi si tratta di persone effettivamente avviate al lavoro, perché appare solida l'offerta delle occupazioni, mentre per quelli che hanno stentato a trovare lavoro sembra aver influito anche la lunghezza che ha caratterizzato la trattazione delle pratiche.

Le prime quattro regolarizzazioni (1986 con 105.000 domande accolte, 1990 con 222.000, 1995 con 246.000, 1998 con 217.000), da una indagine effettuata presso l'ISTAT su dati del Ministero dell'Interno, si sono tradotte nella regolarizzazione di 790.000 cittadini stranieri, dei quali 566.000 ancora regolarmente residenti all'inizio del 2000. In pratica i regolarizzati costituiscono il 50% (il 60% se si tiene conto dei familiari venuti a seguito di ricongiungimento) della popolazione immigrata proveniente dai Paesi a forte pressione migratoria, con una incidenza differenziata per sesso (i due terzi degli uomini e solo un terzo delle donne).

I beneficiari di questi provvedimenti sono immigrati entrati clandestinamente in Italia e, in misura molto ridotta, persone che hanno visto scadere il loro precedente permesso di soggiorno (gli “overstayers”, per utilizzare il termine anglosassone, sono stati il 18% nel 1990, il 13% nel 1995 e il 9% nel 1998).

2002. La regolarizzazione per le colf e badanti è stata disposta dalla legge 30 luglio 2002, n.189, “Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di lavoro” (nota come “legge Bossi-Fini”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 ed entrata in vigore il 10 settembre 2002), quella sui lavoratori dipendenti dal decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito con modificazioni nella legge 9 ottobre 2002, n. 222, recante “Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari”.

Le oltre 700.000 domande di regolarizzazione inoltrate rappresentano un numero di gran lunga superiore a quello delle sanatorie del passato e, nonostante questo, hanno conosciuto tempi di trattazione burocratica notevolmente inferiori.

Per quanto riguarda l’anzianità di soggiorno dei “regolarizzandi”, una indagine della Fondazione Andolfi CNEL del 2003 su 400 lavoratrici domestiche ha rilevato percentuali differenziate di irregolarità in dipendenza della minore o maggiore permanenza in Italia:

- in Italia da due anni: irregolarità del 68,3%;
- in Italia tra i 3 e i 5 anni: irregolarità del 38,8%;
- in Italia tra i 6 e i 10 anni: irregolarità del 12,6%.

Questi dati inducono a ritenere che di questo provvedimento abbiano beneficiato per lo più lavoratori stranieri da poco venuti in Italia.

Se lasciamo fuori dal conteggio i lavoratori provenienti dall’UE o da altri Paesi a sviluppo avanzato (circa 100.000), constatiamo che i lavoratori immigrati che giungono dai Paesi a forte pressione migratoria sono raddoppiati a seguito della regolarizzazione: ai 706.329 registrati a fine 2001 si aggiungono le 702.156 istanze di regolarizzazione, che coinvolgono in maniera disuguale le diverse aree del Paese.

Il rapporto tra istanze di regolarizzazione e lavoratori soggiornanti è un indice molto concreto della pressione migratoria, che risulta così ripartita: per il 52,2% è concentrata nel Nord, per il 29,0% nel Centro e per il 18,8% nel Sud. Non è, quindi, esatto affermare che l’irregolarità è una faccenda che riguarda in prevalenza il Meridione, al quale spetta solo una quota pari a un quinto del totale delle domande. Si tratta in realtà di un problema nazionale, che richiede un’adeguata calibratura della programmazione dei flussi.

Nella graduatoria delle città maggiormente coinvolte nel procedimento di regolarizzazione, Roma e Milano vengono al primo posto e detengono un quarto di tutte le istanze di regolarizzazione: Roma è la prima in graduatoria per il lavoro domestico (67.000 domande) e seconda per il lavoro dipendente (40.000), mentre Milano è la prima per il lavoro dipendente (51.000) e la seconda per il lavoro domestico (40.000).

In conclusione, la situazione nel 2002 è risultata caratterizzata da inaccettabili proporzioni del sommerso, consistenti anche laddove le cose vanno meglio, per cui si può parlare di un problema generalizzato: anzi, il cospicuo numero delle persone da regolarizzare assume un significato di maggior rilievo per il fatto che è decorso un periodo relativamente breve dalla precedente regolarizzazione (1998). Pertanto, si può fondatamente ritenere che la programmazione dei flussi per inserimento stabile (esclusi, quindi, i lavoratori stagionali) non si sia rivelata in grado di assicurare risultati soddisfacenti.

Non meno importante è la riflessione sui criteri più adeguati per la determinazione delle quote e sui meccanismi di collocamento: una recente indicazione del Parlamento Europeo ha invitato la Commissione a prendere in considerazione la possibilità di concedere un permesso di soggiorno per ricerca lavoro della durata di 6 mesi, come si faceva in Italia fino al 2001 attraverso la sponsorizzazione.

Semplificando, si può dire che far venire più lavoratori in modo regolare significa, in qualche misura, non essere costretti a regolarizzarne tanti a posteriori. La programmazione dei flussi garantisce dignità e favorisce l'integrazione, la regolarizzazione è un intervento emergenziale: con la prima si realizza una vera politica migratoria, con la seconda si riparano solo dei danni. È interessante rilevare che una posizione simile è stata sostenuta dal Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu in una riunione con i suoi omologhi degli altri Stati membri durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea.

Infine, considerato anche il limitato numero di domande, i richiedenti asilo, secondo una nostra stima, possono incidere al massimo fino al 10% sulla presenza irregolare.

3. Misure di controllo

3.1 Strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare

Le misure adottate dal nostro governo per contrastare l'immigrazione irregolare si dirigono su vari fronti e cercano da un lato di evitare l'ingresso clandestino e dall'altro di scoraggiare la permanenza irregolare sul territorio italiano di cittadini provenienti da Paesi terzi e che tendono ad inserirsi nel mercato del lavoro irregolare.

3.1.1 *Respingimenti ed espulsioni*

In particolare gli strumenti normativi di cui dispongono le autorità di polizia sono il respingimento, l'espulsione e il rimpatrio.

La polizia di frontiera può disporre il respingimento degli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza i necessari requisiti (in particolare: possesso di documenti validi, visto d'ingresso, documentazione idonea a comprovare lo scopo del soggiorno e l'effettiva disponibilità di adeguati mezzi di sussistenza). Non è ammesso lo straniero considerato una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato o che risulti condannato per i reati previsti dall'art. 380 del Codice di Procedura Penale, ovvero inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia o dall'Italia verso altri Paesi, per i reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.

Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è disposto nei confronti degli stranieri che entrano nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e sono fermati all'ingresso o subito dopo, cioè sebbene sprovvisti dei requisiti per l'ingresso in Italia siano stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Il respingimento non viene effettuato se lo straniero chiede asilo politico o se vi sono i requisiti per l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari. I respingimenti sono registrati dall'autorità di pubblica sicurezza. I vettori marittimi, aerei o terrestri che conducono nel territorio dello Stato stranieri senza validi titoli di ingresso sono tenuti a farsene carico e a ricondurli negli Stati di provenienza o di origine.

I respingimenti effettuati nel corso del 2003 sono stati 27.397. E' un dato in flessione rispetto agli anni precedenti, in cui questi provvedimenti avevano costantemente superato le 40.000 unità, tendenza in calo confermata anche dai primi rilevamenti relativi al 2004 che attestano i respingimenti a 24.528, pari al 40,9% dei rimpatri.

I maggiori protagonisti sono stati i rumeni, nei cui confronti sono stati effettuati 5.425 respingimenti alla frontiera, pari al 19,8% del totale. Subito dopo, si trovano i bulgari (2.995

e 10,9%) e gli albanesi (1.915 e 7%). Superano il tetto delle 1.000 unità anche i serbo-montenegrini (1.670) e i croati (1.180); mentre i turchi si collocano leggermente al di sotto (913). Fra le provenienze più lontane, va sottolineata la cinese, coinvolta in ben 724 respingimenti alla frontiera, la nigeriana (794) e l'indiana (626); mentre molto ridotto è il ruolo di Paesi che fino allo scorso anno erano stati i principali protagonisti degli sbarchi sulle nostre coste, come il Pakistan, il Marocco (intorno alle 500 unità) e lo Sri Lanka (appena 187). Nel caso dei due Paesi asiatici, la riduzione del fenomeno è probabilmente da mettere in relazione con l'implementazione degli accordi con l'Egitto per il controllo del canale di Suez, una delle rotte più utilizzate per gli arrivi dal Subcontinente indiano.

Continua pertanto a rimanere elevata la pressione migratoria esercitata da alcune nazionalità, come la rumena, che pure è stata quella che ha ottenuto il più alto numero di permessi di soggiorno a seguito della recente regolarizzazione del 2002; mentre appare sempre più ridimensionato il ruolo dei Paesi africani o del Subcontinente indiano. Diversi fattori facilitano in realtà il protagonismo dei Paesi europei: l'assenza dell'obbligo del visto (Romania, Polonia), il più semplice attraversamento delle frontiere terrestri, i costi più contenuti del tragitto (praticabile anche in via del tutto autonoma).

La frontiera terrestre è quella più implicata nei respingimenti, seguita dalla marittima, che però è sempre meno coinvolta dagli sbarchi: operando un confronto con il 2002, risulta infatti una diminuzione degli sbarchi del 38,3% (da 23.719 a 14.645), cui corrisponde un crescente protagonismo delle coste siciliane, presso cui nell'ultimo anno si è avuto il 98% degli approdi totali.

Sulla base dell'analisi svolta attraverso i dati relativi all'emersione della presenza di stranieri irregolari in Italia, l'immigrazione via mare rappresenta solo un 10% rispetto a quella che avviene attraverso i confini terrestri (15%) e a quella costituita dai cosiddetti "overstayers" (75%), persone alle quali è scaduto il permesso di soggiorno in precedenza posseduto.

La maggior parte degli immigrati che raggiungono l'Italia clandestinamente o legalmente, ma che rimangono poi in posizione di illegittimità, entra nel nostro Paese attraverso i confini Schenghen (Francia, Austria e Grecia) e quelli a regime di controllo ridotto come la Slovenia.

Per quanto riguarda le cosiddette vie della clandestinità è possibile individuare diversi canali d'ingresso.

Il confine italo-sloveno è la via d'entrata nel nostro Paese utilizzata dai trafficanti per introdurre prevalentemente emigranti provenienti dall'Europa centrale e meridionale (jugoslavi, rumeni, bosniaci, macedoni, moldavi, bulgari); dal medio oriente e dal subcontinente indiano (bengalesi, pakistani, srilankesi) ed anche dall'Asia (filippini, cinesi).

Prendendo in esame i dati del Dipartimento di Pubblica Sicurezza si rileva una forte tendenza al decremento negli sbarchi presso le coste pugliesi e calabresi.

Lo scenario degli sbarchi risulta comunque notevolmente modificato rispetto al 2001, quando la Puglia era la prima regione per numero di persone approdate e la Calabria la seconda, la prima con circa 8.500 sbarchi e la seconda circa 6.000; la Sicilia era terza a quota 5.500.

Nel biennio 2003-2004 le coste pugliesi e calabresi sono state quasi completamente disertate dagli scafisti (poco più di 300 sbarchi nel 2003 e neppure 100 sbarchi nel 2004: lo stesso andamento si è avuto nel 2005), mentre quelle siciliane sono rimaste sotto tiro, seppure il numero complessivo delle persone sbarcate sia sceso a 14-15.000. I principali

Paesi di origine delle persone sbarcate in Sicilia nel 2004 sono stati: Algeria, Bangladesh, Cina, Costa d'Avorio, Egitto, Eritrea, Etiopia, Ghana, Iraq, Iran, Liberia, Libia, Marocco, Nigeria, Palestina, Pakistan, Sierra Leone.

La Libia costituisce una via di transito per migranti verso l'Europa in provenienza dall'Egitto, dal Corno d'Africa e da altri Paesi africani (Sudan, Sierra Leone, Burkina Faso, Nigeria) e anche dal Medio Oriente. Gli scafisti sono in buona parte libici (Capo Bon e Kelibra) e tunisini, che cercano di confondersi con gli immigrati per cui è difficile la loro identificazione, mentre in precedenza i trafficanti sono stati attivi nei porti turchi.

Il confine italo-francese rappresenta un'ulteriore via d'entrata nel Nord Italia rispetto al confine con la Slovenia, utilizzata principalmente, almeno fino al 2000, dagli immigrati nordafricani e dell'Africa subsahariana arrivati in Europa attraverso lo stretto di Gibilterra.

Altri confini italiani "di transito", strumentali al raggiungimento di altri Paesi europei, sono quello con la Svizzera e l'Austria, attraversati da immigrati nordafricani, della regione balcanica, del Subcontinente indiano, dell'estremo oriente e dell'America latina.

Se ai respingimenti può essere attribuito un ruolo di prevenzione dell'immigrazione irregolare, le espulsioni rimangono i provvedimenti giudiziari o amministrativi attraverso cui si realizza prevalentemente la repressione dell'irregolarità. Quando l'espulsione è con accompagnamento coattivo alla frontiera, i due strumenti sono accomunati dal perseguimento del medesimo risultato: l'effettivo allontanamento dello straniero irregolare o clandestino dal territorio dello Stato.

La maggiore facilità di individuazione di un irregolare sottesa al respingimento (che è eseguito direttamente dalla polizia di frontiera che colga lo straniero mentre tenti di attraversare la frontiera senza il possesso dei requisiti previsti dalla legge) ha fatto sì che proprio attraverso questo strumento si sia realizzato il maggior numero di allontanamenti. Negli ultimi tempi, tuttavia, l'aumento delle espulsioni eseguite ha ridotto il distacco rispetto alla fine degli anni '90 (24.528 i respingimenti alla frontiera e 35.437 le espulsioni/rimpatri nel 2004). Questo incremento si collega, da un lato, con le modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002, che hanno favorito il ricorso alle espulsioni coattive, riducendo i casi di applicazione delle intimazioni; dall'altro è correlato alla diminuzione dei respingimenti, per l'applicazione degli accordi di riammissione e di collaborazione stretti con gli Stati di partenza, la migliorata efficienza dell'attività di controllo delle frontiere e la collaborazione dei Paesi terzi.

L'espulsione dal territorio dello Stato del cittadino proveniente da un Paese terzo può essere disposta da queste autorità:

- Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato (espulsione amministrativa);
- Prefetto, nei casi di ingresso e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato o di appartenenza dello straniero a categorie individuate dalla legge come pericolose, quali le persone abitualmente dedite a traffici delittuosi o sospettate di appartenere ad associazioni criminali (espulsione amministrativa);
- Giudice, che può ordinare l'espulsione dello straniero che sia condannato per alcuni dei delitti previsti dal Codice di Procedura Penale (arresto in flagranza per delitti colposi e non colposi). L'autorità giudiziaria informa dell'emissione di un provvedimento di custodia cautelare o della sentenza definitiva di condanna di un cittadino non comunitari o il questore e la competente autorità consolare per procedere all'identificazione e consentire

l'esecuzione dell'espulsione alla cessazione del periodo di custodia cautelare o di detenzione (espulsione giudiziaria);

- Giudice, che può, quando ritiene di irrogare una pena detentiva entro il limite di due anni e non ricorrono le condizioni per la sospensione condizionale della pena, decidere di sostituire la stessa con la misura della espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni. L'espulsione in questo caso è eseguita dal Questore con accompagnamento alla frontiera, anche se la sentenza non è irrevocabile. Nel caso in cui lo straniero rientri irregolarmente prima del termine stabilito, la sanzione sostitutiva viene revocata. L'espulsione può essere disposta anche nel caso in cui lo straniero sia detenuto e debba scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore ai due anni. In questo caso competente a disporla è il magistrato di sorveglianza (espulsione giudiziaria).

E' sancito in ogni caso il divieto di espulsione dello straniero che possa essere oggetto di persecuzioni per motivi di razza, sesso, opinioni politiche ecc., di coloro che sono stati riconosciuti rifugiati o sottoposti a misura di protezione temporanea per motivi umanitari, nonché nell'ipotesi in cui l'interessato/a sia: minore di anni 18, salvo il diritto di seguire il genitore espulso; in possesso di carta di soggiorno e non appartenga alla categoria di persone pericolose; convivente con parenti entro il quarto grado e/o con il coniuge di nazionalità italiana; donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

Le espulsioni comminate nel 2003 sono state 29.630, di cui 28.745 su provvedimento amministrativo e 885 dell'autorità giudiziaria (scese complessivamente a 17.200 nel 2004). Fra i principali destinatari, vi sono i rumeni, che rappresentano da soli il 30% del totale, seguiti dagli albanesi (12,9%) e da altre tre nazionalità che tuttavia si collocano sotto il 10%: la marocchina (8,5%), l'irachena (5,7%) e la tunisina (4,3%).

Mediante espulsione è stato allontanato dai confini italiani il 45,5% degli irregolari, ma alcuni Paesi riportano significativi scostamenti dalla media, sia verso l'alto che verso il basso:

- sfiorano il 70-80% le espulsioni riguardanti i provenienti da realtà geografiche molto distanti, come alcuni Paesi dell'Africa subsahariana (Gabon, Rep. Centro africana), del Medio (Iran e Iraq) e dell'Estremo Oriente (Corea del Nord, Giappone);
- superano il 60% gli allontanamenti mediante espulsione di marocchini, tunisini e ucraini, mentre di poco inferiori risultano per i polacchi (intorno al 57%) e i rumeni (51,7%);
- al contrario, per bulgari, bosniaci, serbo-montenegrini, sloveni e turchi, le espulsioni rappresentano tra il 20 e il 30% degli effettivi allontanamenti, e per i croati ancora meno (7,8%).

Nel caso di coloro che provengono da Paesi molto lontani, il valore assoluto degli allontanamenti totali è comunque esiguo e poco significativo. Ad ogni modo la prevalenza delle espulsioni è forse da ricollegare alla circostanza che l'ingresso in Italia non sia avvenuto clandestinamente, ma con titoli di soggiorno validi, anche acquisiti in altri Paesi Schengen e successivamente scaduti senza che fossero stati rinnovati (questo anche perché l'ingresso da Paesi così lontani è probabilmente avvenuto attraverso la frontiera aerea, in cui è più difficile eludere i controlli); oppure è da ricollegare al tentativo di spostarsi altrove, senza essere in regola con i documenti per l'espatrio.

Nel caso di nazionalità "storiche", come la marocchina o la tunisina, la prevalenza (peraltro non proprio netta) delle espulsioni sui respingimenti lascia intendere che, nonostante i tentativi di ingresso clandestino, si sia verificato uno scivolamento

nell'irregolarità successivo al mancato rinnovo di un permesso di soggiorno. Lo stesso sembra potersi sostenere con riguardo ai polacchi e ai rumeni, che riescono ad evitare il respingimento poiché non devono esibire il visto al momento dell'ingresso, ma non l'espulsione se sono privi di permesso di soggiorno.

Da questi casi va invece distinta la prevalenza dei respingimenti che si verifica per chi proviene da alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale e dai Balcani, come i bosniaci, i serbi, gli sloveni e i bulgari: occorre considerare che parte degli ingressi o delle uscite irregolari attengono ad abituali movimenti transfrontalieri (Slovenia), spesso alimentati da motivi di scambi commerciali o lavorativi (occasionali o meno). La frontiera coinvolta è infatti quella terrestre nord-orientale, di cui anche altri cittadini di Paesi limitrofi tentano l'attraversamento, non necessariamente per soggiornare nel nostro Paese stabilmente, ma anche solo per un breve periodo di tempo o per spostarsi altrove.

La geografia dei non ottemperanti muta di poco il quadro. Si tratta di quelle 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 vi hanno tuttavia dato esecuzione e si sono illegittimamente trattenuti in Italia.

3.1.2 Il contrasto al lavoro irregolare

L'ampia diffusione del sommerso in Italia, rispetto al quale l'attività di vigilanza risulta assolutamente insoddisfacente, è un fattore di attrazione dei flussi irregolari.

Le visite ispettive vengono svolte dall'INPS, dall'INAIL e dal Nucleo Ispettivo del Ministero del Lavoro, che intervengono su tutto il territorio nazionale.

L'attività ispettiva, un deterrente tutt'altro che trascurabile per contrastare il sommerso, risulta di fatto insufficiente, specialmente in realtà produttive a notevole dispersione come l'agricoltura o eccessivamente frammentate come il settore della collaborazione familiare, rispetto al quale l'attività di vigilanza è altrettanto più complessa.

I risultati dell'attività di vigilanza sono di grande aiuto per inquadrare le dinamiche del sommerso e per acquisire maggiori informazioni sul coinvolgimento degli immigrati.

I risultati di queste indagini, pur di grande utilità specialmente se presi in esame per più anni, non sono generalizzabili a livello nazionale, perché le aziende ispezionate non costituiscono un campione rappresentativo, in quanto fondato su criteri specifici ai quali devono attenersi le strutture preposte alla vigilanza; ad esempio, per quanto riguarda l'INPS, le ispezioni aziendali effettuate nel 2003 (anno cui si riferisce questa prima serie di dati) sono state originate nel 31% dei casi da iniziative su specifici settori merceologici, nel 25% dei casi da indagini a sorpresa, mentre nel 38% da segnalazioni di altri Enti e di lavoratori.

Quanto alla tipologia del lavoro nero, nel Sud, a causa della disoccupazione diffusa, le infrazioni assumono un carattere più strutturale (aziende mai registrate, aziende fantasma).

Nel Nord, invece, l'economia sommersa cerca di assumere facciate solo apparentemente regolari (ad esempio contratti fittizi di collaborazione coordinata e continuativa) o forme di lavoro subordinato fatte passare come autonomo (doppio lavoro, occultamento di ore lavorative).

Un caso a parte è rappresentato dalle "cooperative in nero" del Nord, concepite per offrire manodopera a prezzi stracciati; queste cooperative, solitamente gestite da stranieri, sono molto flessibili e nascono e muoiono nel giro di pochi mesi. Molte di esse si comportano

alla stregua delle agenzie per la fornitura di lavoro interinale (per questo dispongono di schede di potenziali lavoratori non risultanti soci della cooperativa) e sfruttano i provvedimenti di promozione e sostegno di cui alla legge n. 196/1997.

Altre cooperative, operanti specialmente in aree del Nord-Italia con l'apporto di professionisti e prestanome, forniscono manodopera ad imprese utilizzatrici e trattengono parte dei contributi previdenziali e delle somme da versare a titolo di sostituto d'imposta, e a tal fine omettono o falsificano le registrazioni e le denunce obbligatorie o gestiscono una contabilità parallela per frodare gli enti previdenziali. Per eludere od ostacolare i controlli, queste cooperative cessano l'attività dopo un breve periodo, per ricostruire successivamente altre cooperative con diverse ragioni sociali, ma sempre avvalendosi dello stesso impianto organizzativo e spostando la sede legale in altri centri.

Il ventaglio dei reati in materia penale o giuslavoristica è ampio: le inosservanze riguardano l'obbligo contributivo, le norme sulla prevenzione degli infortuni e per la sicurezza sul lavoro (utilizzo in lavori pericolosi, faticosi e insalubri; la mancata effettuazione delle visite preventive e periodiche, il mancato rispetto delle regole relative all'orario di lavoro, ai riposi intermedi e settimanali, al lavoro notturno), la normativa sulle assunzioni (caporalato e intermediazione di manodopera), lo statuto dei lavoratori e altre norme sul lavoro (tutela del lavoro domestico, tutela della maternità, assolvimento dell'obbligo scolastico da parte dei minori), le norme del Testo Unico sull'immigrazione, la disciplina degli appalti e dei finanziamenti pubblici.

I reati si configurano come malversazione o truffa a danno della Pubblica Amministrazione, abuso d'ufficio od omissione d'ufficio, vari tipi di falso, appropriazione indebita, ricettazione, estorsione, esercizio abusivo della professione, sostituzione di persone, riduzione in schiavitù, associazione per delinquere.

La vigilanza dell'INPS nel corso del 2003 ha effettuato 147.469 accertamenti ispettivi, di cui 92.514 hanno interessato le aziende di area Denuncia Mensile (cioè aventi lavoratori dipendenti che versano contributi mensilmente), 6.244 quelle agricole, 44.449 lavoratori autonomi e 4.262 tra committenti e prestatori di collaborazione coordinata e continuativa.

Gli ispettori a disposizione sono stati 1.662 e mediamente hanno compiuto 7,4 ispezioni pro capite al mese.

Il 61% delle aziende ispezionate è stata riscontrata in situazione di irregolarità. In queste sono stati rilevati in posizione irregolare 111.484 lavoratori, dei quali 94.420 totalmente in nero (completamente sconosciuti all'Istituto) e cioè quasi nove su dieci: quindi, la pratica più ricorrente, ove vi sia irregolarità, è l'evasione totale dei contributi.

Questo viene confermato anche dal fatto che sono state trovate completamente in nero 635 aziende agricole o di coltivatori diretti, 7.241 aziende non agricole, 18.579 lavoratori autonomi e 976 committenti e collaboratori autonomi non iscritti per un totale di 27.431 realtà aziendali.

I contributi evasi sono stati 569 milioni di euro (309 per lavoro nero e 260 per altre omissioni contributive).

Troviamo un'indicazione sull'incidenza della presenza straniera sui lavoratori in nero (non dichiarati): su 90.386 riscontrati in tale posizione nelle aziende non agricole, 10.709 sono stranieri non comunitari (11,9%) e 2.593 stranieri comunitari (2,9%).

Da questi dati emerge che il 14% dei lavoratori sconosciuti all'Istituto è costituito da cittadini stranieri, con un'incidenza molto più alta rispetto alla loro incidenza percentuale

sulle forze lavoro; questo dato indica una loro maggiore precarietà e debolezza sul mercato del lavoro per quanto riguarda la tutela dei diritti assistenziali e previdenziali.

Non sono, invece, disponibili i dati che consentano di misurare l'incidenza dei lavoratori immigrati sul totale delle maestranze delle aziende ispezionate, né di precisare se il lavoratore in nero sia anche un soggetto sprovvisto di permesso di soggiorno.

Si sa invece, a livello complessivo, che i lavoratori non comunitari rappresentano il 14,3% dei lavoratori in nero riscontrati nelle aziende industriali, il 16,7% nelle aziende artigiane e il 19,4% nelle aziende agricole; si evidenzia una modesta flessione rispetto al 2002, anno in cui i dati corrispettivi erano del 15,2%, del 19,1% e del 21,9%.

A livello di settori merceologici si riscontra un tasso più elevato di irregolarità nelle aziende edili e in quelle manifatturiere, sia nel settore industriale che in quello artigiano.

Considerando che l'edilizia rappresenta uno dei settori di maggiore "occupabilità" per i lavoratori non comunitari, l'elevato tasso di irregolarità del settore si traduce in una situazione di precarietà e di carenza di tutela che interessa soprattutto i lavoratori stranieri.

In questo settore si colloca il 37,9% dei non comunitari in nero individuati nelle aziende industriali e il 46,9% di quelli riscontrati nelle aziende artigiane; anche il tasso dei lavoratori comunitari è rilevante, rappresentando il 42% in entrambe le tipologie aziendali.

Nel 2003 nel settore manifatturiero è collocato il 26,9% dei non comunitari individuati nelle aziende artigiane (nel 2002 erano il 37,6%) e il 27,7% dei comunitari.

Anche nel settore metalmeccanico sono occupati senza tutela assistenziale e previdenziale molti lavoratori stranieri; infatti si registra il 17,8% del totale dei lavoratori non comunitari individuati sia nelle aziende industriali che in quelle artigiane, il 21% dei comunitari nelle aziende industriali e il 19,4% in quelle artigiane.

Nelle aziende agricole i non comunitari in nero costituiscono il 19,4% dei lavoratori irregolari (rispetto al 21,9% del 2002).

L'attività di vigilanza nei confronti delle aziende autonome fa registrare, nel 2003, un elevato tasso di irregolarità soprattutto nel settore del commercio (62% contro il 49% dell'artigianato), nel quale trovano possibilità di impiego molti lavoratori non comunitari, specialmente come venditori ambulanti.

Gli immigrati irregolari del commercio rappresentano l'83,2% sul totale dei non comunitari irregolari del settore delle aziende autonome, mentre i comunitari raggiungono l'88% sul totale dei lavoratori comunitari irregolari; questi dati mostrano un aumento rispetto al 2002 e - dalle prime proiezioni - un trend di crescita nel 2004.

Per quanto riguarda la tipologia aziendale, l'irregolarità è più diffusa nelle grandi aziende (media del 71% di aziende irregolari su quelle visitate).

L'accertamento dei contributi evasi nel 2003 ammonta a 569 milioni di euro, di cui 309 per lavoro nero; per il 70% l'evasione si riferisce alle aziende agricole.

Un'ulteriore attività ispettiva per il contrasto al lavoro nero riguarda il settore degli spettacoli e dell'intrattenimento. Sulla base di una convenzione con la SIAE, che mette a disposizione i verbali di contestazione, l'INPS dal mese di agosto 2002 al 31 dicembre 2003 ha concluso 9.060 ispezioni, dalle quali è emerso che il 45% delle aziende è irregolare. Le aziende scoperte in nero sono state 308 e i lavoratori in nero 5.963.

È quanto mai opportuno completare il quadro delle ispezioni aziendali, confrontando i dati di fonte INPS con quelli risultanti dalle ispezioni effettuate nel periodo 2000-2004 dal Nucleo dei Carabinieri operante in veste ispettiva presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Gli immigrati in posizione irregolare erano il 41,3% nel 2000, il 39,5% nel 2001 e sono scesi al 31,9% nel 2002. Questa diminuzione è continuata anche nel successivo biennio: 19,8% nel 2003 e 19,7% nel 2004. E' diminuita anche la quota di lavoratori clandestini, sprovvisti cioè del permesso di soggiorno, che dal 2000 al 2004 ha seguito il seguente andamento: 27,3% nel 2000, 21,9% nel 2001, 17,9% nel 2002, 5,5% nel 2003 e 10,5% nel 2004. All'esito degli accertamenti condotti dal Nucleo Ispettivo dei Carabinieri va riconosciuto un valore positivo relativamente alle realtà aziendali ispezionate, ma non rappresentativo dell'intero mondo lavorativo, non trattandosi peraltro neppure di un'indagine a campione. Purtroppo c'è da presupporre che le aree della irregolarità e della clandestinità possono essere più ampie.

Completiamo, sempre relativamente all'INPS, i dati riportati con quelli relativi al 2004, anno per il quale sono disponibili maggiori disaggregazioni.

Nel 2004 sono state ispezionate dall'INPS 26.256 aziende: nel 54,8% delle aziende (14.400) sono state riscontrate situazioni di parziale irregolarità e nell'1,3% dei casi (342) situazioni di totale irregolarità (aziende totalmente sommerse).

Si è trattato in prevalenza di piccole aziende, delle quali 1.017 con meno di 10 dipendenti e altre 264 a carattere artigianale.

Questi i settori maggiormente coinvolti: 6.771 edilizia (25,8%), 5.621 alberghi e pubblici esercizi (21,4%), 4.480 commercio (17,1%), 1.504 agricoltura (5,7%), 1.220 metalmeccanica (4,6%).

Tra i 161.165 lavoratori complessivamente operanti presso le aziende ispezionate, di cui il 33,2% di sesso femminile, 111.344 (69,1%) sono risultati in situazione totalmente regolare, 25.635 (15,9%) regolarmente assunti ma in situazione di parziale irregolarità e 24.186 (15,0%) totalmente in nero o in situazione di totale irregolarità: di questi ultimi gli immigrati sono solo una parte (4.414 tra clandestini e autorizzati al soggiorno ma privi di posizione contributiva), mentre gli altri sono costituiti da minori, lavoratori che percepiscono trattamenti di disoccupazione o di cassa integrazione guadagni o di malattia o di infortunio, doppilavoristi, studenti, pensionati, pseudo-artigiani e altri.

Risultano occupati illecitamente 1.465 minori: solo nel 41,7% dei casi le loro famiglie hanno un reddito basso o insufficiente. Per altri minori non sono state rispettate le norme di tutela (orari, tipo di lavoro, visite, obbligo scolastico), per un totale di 1.882 irregolarità contestate.

I lavoratori non comunitari occupati presso queste aziende sono 24.720, pari al 15,3% del totale e, quindi, il loro utilizzo è più intenso da parte delle aziende che praticano irregolarità o lavorano totalmente nel sommerso.

La provenienza geografica dei lavoratori immigrati operanti presso le aziende ispezionate è, invece, la seguente: 1,7% Nord America e Oceania, 10,1% America Centro-Meridionale, 11,9% Africa Subsahariana, 24,7% Nord Africa e Medio Oriente, 14,5% Estremo Oriente, 37,0% Est Europa.

Il 69,8% (17.261 lavoratori) si trova in situazione di totale regolarità, il 19,7% (4.863) in situazione regolare quanto all'assunzione ma non quanto al trattamento contributivo (ovviamente si tratta di persone munite del permesso di soggiorno) e il 10,5% (2.596) in situazione di totale irregolarità sia quanto all'assunzione che al trattamento contributivo, trattandosi di immigrati sprovvisti del permesso di soggiorno (sono stati adottati 879 provvedimenti di espulsione).

Rispetto alla percezione del fenomeno del lavoro irregolare, riportiamo alcuni dei risultati più significativi di un'indagine del 2005 condotta dal Censis per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali presso 747 testimoni provinciali, individuati tra i rappresentanti del mondo dell'impresa e del lavoro (Cisl, Cgil, Confartigianato, Confcommercio, Servizi per l'Impiego) e del mondo delle professioni (Consigli Provinciali dei Consulenti del Lavoro e Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti).

Nell'ultimo decennio l'incremento dei flussi migratori nel Paese è stato un potente vettore di trasformazione del sommerso, tanto che non solo gli immigrati risultano, a giudizio unanime degli intervistati, i soggetti più coinvolti dai processi di irregolarità, ma in testa alle fenomenologie di irregolarità più diffuse a livello locale, ben il 97,5% degli intervistati indica il lavoro immigrato.

Per avere un'idea di quanto sia cambiato in pochi anni il sommerso, basti solo pensare che proprio nei comparti a più alta densità di irregolarità e di immigrazione – servizi domestici e di assistenza ed edilizia – si è registrato nell'ultimo triennio l'incremento occupazionale più significativo.

Nemmeno gli ultimi provvedimenti di legge, pure risultati positivi con l'emersione di oltre 700mila clandestini, sembrano in grado di frenare il fenomeno della irregolarità. Dall'indagine del Censis risulta, infatti, che:

- ben il 36,7% degli immigrati, sia clandestini che regolari, occupati in Italia lavorerebbe in nero. Di questi il 40,4% da clandestini, il 32,1% con un permesso di soggiorno per motivi di lavoro diverso da quello realmente svolto, e il 27,5% con permesso di soggiorno diverso da quello per motivo di lavoro;

- quasi la metà dei testimoni locali (ma nel Nord-Est il dato sale al 62,3%), pensa che proprio l'insufficienza delle previsioni sui flussi rispetto al reale fabbisogno delle aziende rappresenti uno dei principali fattori di crescita del lavoro irregolare nel Paese;

- oltre ad essere il più diffuso, quello del lavoro irregolare prestato dagli immigrati è anche il fenomeno di sommerso in maggiore crescita nell'ultimo triennio, come indicato dal 59,4% del campione.

3.2 I rimpatri

A seguito dei provvedimenti di espulsione vengono predisposti, laddove il cittadino straniero non vi provveda autonomamente, i cosiddetti “rimpatri assistiti” ovvero l'accompagnamento del cittadino straniero verso il proprio Paese d'origine. La politica dei rimpatri ha potuto esplicare tutta la sua efficacia solo a seguito della stipula di accordi bilaterali tra Italia e Paesi di origine dei migranti. E' con questo strumento che si tende a coinvolgere nel controllo dei flussi clandestini le autorità straniere, garantendo, da parte italiana, l'inserimento nei decreti di programmazione dei flussi di quote di lavoratori da quel Paese.

La stipula dei contratti non garantisce di per sé il risultato: è accaduto infatti che alcune intese, pur essendo state firmate, non siano state rese esecutive e che altre si siano rivelate più efficaci sin dalla fase di negoziazione. Ad esempio, il Governo italiano sta ora rinegoziando con il Marocco l'iniziale accordo del 1998 (operativo dal 1999) a causa degli scarsi risultati ottenuti sui rimpatri dei clandestini (l'efficacia delle riammissioni è infatti la

stessa già ottenuta con l'Ucraina sulla base di trattative sino ad oggi non formalizzate); analogamente non hanno prodotto gli esiti sperati gli accordi con la Nigeria e la Tunisia.

Né l'accordo sembra l'unico strumento cui delegare interamente la soluzione del controllo delle frontiere, almeno non lo è nella misura in cui arriva ad escludere del tutto dalla programmazione dei flussi (o a considerare molto scarsamente) cittadini di Stati con cui le trattative non sono state concluse.

Nel 2003 la media delle persone effettivamente allontanate (espulsi con accompagnamento alla frontiera e respinti) sul totale di quelle coinvolte è stata del 61,6%, scesa poi a 56,8% nel 2004.

Vi sono tuttavia forti differenze territoriali: nelle regioni di frontiera o nelle quali sono presenti dei centri di permanenza temporanea il dato lievita quasi fisiologicamente, come conseguenza del fatto che è proprio da quelle province che l'allontanamento viene effettuato.

Sorprendono invece i dati relativi a Roma, in cui, di tutte le persone coinvolte (9.959, pari al 9,4% del totale nazionale), solo il 50,1% è stato rimpatriato, pur essendo una provincia di frontiera (aerea) nella quale è operativo anche un Centro di Permanenza Temporanea dove vengono trattenuti coloro che sono in attesa di essere rimpatriati.

La graduatoria delle nazionalità ricalca, con qualche scostamento, quella degli espulsi e dei respinti. La Romania è prima con il 24,4% del totale nazionale; seguita dal Marocco (8,5%), dall'Albania (7,0%) e da altri 5 Paesi che si collocano tra il 3 e il 5% (Bulgaria, Serbia-Montenegro, Tunisia, Ucraina, Iraq). Anche l'incidenza dei rimpatri varia a seconda della nazionalità coinvolta: nel caso dell'Albania è ad esempio molto elevata (90,1%), così come per la Bulgaria (81,8%).

Un valore intermedio è riportato dalla Romania (67,3%); mentre piuttosto difficoltosa risulta l'effettuazione dei rientri dei marocchini (riguarda solo il 45,9% delle persone coinvolte), dei nigeriani (52,3%) e dei tunisini (55,5%) e ancor di più lo è nel caso di ucraini (42,1%) e moldavi (39,3%).

Oltre al rimpatrio assistito è previsto anche il "rimpatrio volontario assistito" caratterizzato dalla volontarietà e dall'assistenza che viene offerta a chi desidera tornare nel proprio Paese. In nessun caso il rimpatrio volontario può avere luogo a seguito di un decreto di espulsione o di respingimento. L'assistenza al rimpatrio volontario consiste in un supporto ed un accompagnamento integrato in favore dei richiedenti dal momento in cui vengono informati dell'opzione del rimpatrio al momento in cui prendono la decisione di tornare sino alla loro partenza e al loro arrivo nel Paese di origine. Tale assistenza non si risolve nella mera organizzazione del viaggio, ma comprende una consulenza integrata che inizia con una valutazione della fattibilità del rientro e termina con il monitoraggio della fase della reintegrazione del richiedente nel Paese di origine.

A livello europeo non esiste un approccio comune relativamente ai rimpatri, tuttavia sono molti i provvedimenti finalizzati a disciplinare questa materia. Già nel 1994 con la "Commission communication to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies", l'Unione Europea individuava nel ritorno di cittadini non comunitari irregolari un elemento chiave delle future azioni volte a contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare. Più recentemente si è avuta l'adozione del "Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano irregolarmente negli Stati membri" (COM(2002) 175 final) e la successiva "Comunicazione su una politica

comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano irregolarmente negli Stati membri” (COM 2002/564).

A livello nazionale la legge quadro n. 286 del 1998 ha previsto in particolare l’assistenza al rimpatrio volontario delle vittime della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo. Inoltre la legge n. 189/2002 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo” ha previsto la promozione e la gestione di azioni attinenti e riconducibili alla misura del rimpatrio assistito. Nonostante ciò nel nostro Paese manca ancora una disposizione che permetta di prevedere interventi di assistenza al rimpatrio volontario rivolto a immigrati irregolari.

Attualmente in Italia, nel quadro del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati, di cui all’art.32 della legge 189 del 2002 e nell’ambito delle attività del Servizio Centrale per il supporto alla misura del rimpatrio assistito, l’OIM assiste le seguenti categorie di beneficiari:

- richiedenti asilo, rifugiati, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione temporanea;
- coloro a cui sia stato negato il riconoscimento dello status di rifugiato o altra forma di protezione prevista dall’ordinamento italiano (protezione temporanea o umanitaria);
- coloro che hanno rinunciato alla domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o allo status stesso;
- soggetti ex Convenzione di Dublino.

3.3 Efficacia degli accordi intergovernativi nel contrasto all’immigrazione irregolare

Uno degli obiettivi sottesi al Testo Unico sull’immigrazione del 1998 è il perseguimento *“di una politica internazionale attiva di collaborazione con i Paesi di origine e di transito realizzata anche attraverso “accordi di riammissione”, per facilitare il rientro degli immigrati clandestini e di coloro che hanno commesso reati”* (Rapporto immigrazione - dall’emergenza alla programmazione, Ministero dell’Interno, 2000).

Il Governo italiano ha firmato 27 intese bilaterali in tema di riammissione, di cui almeno 21 già in vigore. Contatti in materia sono stati avviati con numerosi altri Paesi. Gli accordi in questione prevedono una collaborazione fra gli Stati di partenza e quelli di arrivo volti a contrastare i flussi irregolari di immigrati, attraverso la predisposizione di misure di rimpatrio da parte dei primi e la previsione di quote annuali di permessi da parte dei secondi. Dei predetti 27 accordi:

- 13 sono stati stipulati con Paesi dell’UE (Austria, Cipro, Estonia, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria) e con 2 Paesi candidati (Bulgaria e Romania);

- 12 conclusi con Paesi non-UE (Albania, Algeria, Croazia, Macedonia, Georgia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia e Serbia-Montenegro).

Il 7 marzo 2001, il Ministro dell’Interno ha firmato un Protocollo con il suo omologo iraniano per la collaborazione tra i due Paesi nella lotta alla criminalità organizzata. Uno dei punti più importanti dell’accordo riguarda proprio il flusso di clandestini, in relazione ai quali l’Iran ha dichiarato di volersi impegnare a facilitarne il rimpatrio, in cambio della concessione di una quota di immigrazione legale annua. Sono stati anche sottoscritti accordi con numerosi Paesi per attuare una vasta cooperazione fra le forze di polizia, di cui la lotta all’immigrazione clandestina è una parte rilevante.

La situazione attuale contempla la presenza di 25 ufficiali di collegamento del Ministero dell'Interno in 19 Stati, e anche una presenza presso le rappresentanze diplomatiche italiane in 38 Paesi, con compiti di consulenza in materia di rilascio di visti e per l'acquisizione di informazioni utili per contrastare le organizzazioni che gestiscono il traffico illecito di esseri umani.

Per intensificare il contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina, l'Italia ha firmato convenzioni di polizia anche con i Paesi confinanti, o comunque limitrofi. Va a tal proposito menzionato l'accordo del 2.3.2001 che vede la polizia italiana affiancata a quella tedesca nel pattugliamento del confine con la Slovenia (260 Km) e l'istituzione di un commissariato misto a Gorizia.

In Albania è stata invece costituita e stanziata una Missione italiana interforze di polizia, con il compito di consolidare le misure di controllo del territorio e delle coste albanesi e contribuire alla riorganizzazione delle forze di polizia di quel Paese. Tra i risultati più significativi ottenuti a partire dal 2000 vanno ricordati: il fermo di centinaia di persone in procinto di imbarcarsi illegalmente per l'Italia dal porto di Valona; il respingimento, sulle coste albanesi, dei gommoni e dei motoscafi adibiti al trasporto di clandestini; l'arresto ed il fermo delle persone, coinvolte in attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed il sequestro di numerosi natanti, autovetture e furgoni utilizzati dalle organizzazioni di trafficanti.

4. Accesso ai servizi

4.1 Le prestazioni sanitarie

Nei presidi sanitari pubblici o privati accreditati, le prestazioni sanitarie ambulatoriali o ospedaliere urgenti o comunque essenziali, o continuative, per malattia o infortunio ed i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva, sono assicurate in forma gratuita, anche agli immigrati irregolarmente soggiornanti. Questo non implica alcuna segnalazione all'autorità di polizia, fatta eccezione nel caso di referto medico obbligatorio nei casi di maggiore gravità.

I presidi sanitari non devono chiedere le informazioni inerenti il permesso di soggiorno poiché l'assistenza sanitaria deve essere fornita a tutti, indipendentemente dalla posizione amministrativa. Allo scopo di accertare l'identità si può mostrare un documento qualsiasi (carta d'identità, tessera dell'assicurazione, autocertificazione, codice fiscale, ecc.) o dichiarare le proprie generalità a voce. Anche la segnalazione alle autorità consolari viene effettuata previa autorizzazione dell'interessato.

Tutti i bambini da 0 a 6 anni, anche se irregolarmente presenti in Italia, hanno diritto a cure mediche di base (comprese le vaccinazioni) e specialistiche e a esami clinici gratuiti presso le strutture pubbliche o convenzionate, ospedaliere o territoriali. Tutti i minori dai 6 ai 18 anni irregolarmente presenti hanno comunque diritto alle prestazioni di base, ad accesso diretto e gratuito. Per le prestazioni specialistiche (analisi di laboratorio e visite specialistiche) si deve pagare un ticket, a parità di condizione del cittadino italiano.

La prescrizione e la registrazione delle prestazioni nei confronti degli stranieri senza permesso di soggiorno sono effettuate utilizzando un codice regionale a sigla STP, il codice ISTAT identificativo della struttura sanitaria pubblica che lo rilascia, e un numero progressivo attribuito al momento del rilascio. Il codice è riconosciuto su tutto il territorio nazionale ed identifica l'assistito per tutte le prestazioni garantite. Questo codice viene utilizzato per le prescrizioni su ricettario regionale, anche di farmaci erogabili da parte delle farmacie convenzionate. La comunicazione al Ministero dell'Interno per il rimborso delle spese, da parte degli enti sanitari, è effettuata in forma anonima, mediante il codice regionale STP, l'indicazione della diagnosi, del tipo di prestazione erogata e della somma di cui si chiede il rimborso. Non comporta quindi alcuna segnalazione.

4.2 L'accesso ai servizi scolastici

Relativamente all'inserimento scolastico di minori stranieri o di origine straniera presenti sul territorio nazionale, è previsto nel nostro ordinamento un diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i

cittadini italiani. L'iscrizione può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. Ai minori di origine straniera si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi e di partecipazione alla vita della comunità scolastica, comprese le disposizioni in materia di vaccini obbligatori.

Il minore viene iscritto nella classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa. Il collegio docenti deve tener conto:

- dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza, che può determinare l'iscrizione ad una classe diversa da quella corrispondente all'età anagrafica;
- dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno;
- del corso di studi eventualmente seguito nel Paese di provenienza;
- del titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno.

Il collegio dei docenti formula proposte in ordine ai criteri e alle modalità per la comunicazione tra la scuola e le famiglie degli alunni stranieri. Se necessario, attraverso intese con l'ente locale, l'istituzione scolastica si avvale dell'opera di mediatori culturali qualificati

4.3 L'accesso ai servizi abitativi

L'accesso degli immigrati irregolari ai servizi per l'abitazione è escluso, ad eccezione degli appositi Centri di Prima Accoglienza. Si tratta di strutture di residenza collettiva multipla (generalmente 20-50 posti letto, a seconda dei contesti locali) dove la durata della permanenza non può superare i sei mesi e dove gli ospiti pagano un canone sociale giornaliero, eventualmente svolgendo alcuni servizi (manutenzione, pulizia, ecc.). Generalmente sono presenti anche centri per i servizi sociali, culturali, di orientamento. L'ente gestore del Centro di Prima Accoglienza generalmente offre anche altre forme di accompagnamento abitativo. Il sindaco, qualora vengano individuate situazioni di particolare emergenza, può disporre la sistemazione in tali centri di accoglienza di stranieri non in regola con le disposizioni sull'ingresso e sul soggiorno nel territorio dello Stato, ferme restando le norme sull'allontanamento dal territorio dello Stato

E' quindi escluso l'accesso a tutti i Centri di Seconda Accoglienza, agli alloggi sociali, agli alloggi regionali e a quelli di edilizia residenziale pubblica.

4.4 Difficoltà nell'accesso ai servizi

Anche all'immigrato irregolare vengono assicurati i diritti fondamentali che ineriscono alla persona umana in quanto tale e le eventuali trasgressioni sono sanzionabili a livello giudiziario. Il giudice, una volta accertato che c'è stato un atto discriminatorio, potrà accogliere il ricorso ordinando che si ponga fine al comportamento discriminatorio nei suoi confronti e che ne vengano rimossi gli effetti. Potrà inoltre condannare il colpevole a risarcire la persona dei danni subiti.

Insieme al diritto di chiedere la cessazione del comportamento discriminatorio, l'immigrato può presentare una denuncia/querela al Tribunale Penale del luogo in cui si è verificato l'evento oggetto del reato con cui chiedere l'arresto di chi commette una discriminazione. Anche in questo caso il giudice, dopo aver accertato la responsabilità di chi ha commesso il reato, può disporre il risarcimento dei danni materiali e morali a favore della vittima del reato che si sia costituita parte civile nel processo.

Una delle difficoltà a cui va incontro chi è vittima di un atto discriminatorio consiste nel dover fornire la prova di tale atto. È apprezzabile, in tal senso, la direttiva comunitaria 2000/43/CE sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, che è stata recepita dall'Italia il 1° marzo 2002 con legge n.39.

Con tale legge è stato, fra l'altro, sancito il principio in virtù del quale l'onere della prova è a carico di chi abbia posto in essere il comportamento discriminatorio. In attuazione della direttiva comunitaria n. 2000/43/CE il Governo italiano ha emanato il decreto legislativo del 9 luglio 2003, n. 215, con cui ha costituito, nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'“Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica” (UNAR).

La *mission* di questo organismo è quella di fungere da punto di riferimento istituzionale per il controllo dell'operatività degli strumenti di tutela, con l'obiettivo di porre le condizioni concrete per realizzare efficaci politiche di integrazione che garantiscano una convivenza pacifica improntata tanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo quanto al rispetto della nostra cultura.

La nuova normativa consente a chiunque si consideri vittima di una discriminazione, sia diretta che indiretta, o di una molestia fondata sul motivo della razza o dell'origine etnica, di agire in giudizio per l'accertamento e la rimozione del comportamento discriminatorio. L'azione può essere esercitata individualmente o, per delega, attraverso un'associazione o ente operante nel campo della lotta alle discriminazioni.

Per realizzare tale compito, l'Ufficio per il contrasto delle discriminazioni razziali raccoglie, anche a mezzo di un contact center, le denunce delle vittime di possibili fenomeni discriminatori, fornendo loro un'assistenza immediata e accompagnandole nel percorso giurisdizionale, qualora esse decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo.

5. Le istituzioni e il dibattito pubblico sull'immigrazione irregolare

Negli ultimi decenni la maggior parte dei Paesi europei ha adottato politiche restrittive finalizzate a contrastare l'ingresso dei migranti, attraverso la previsione di un numero sempre maggiore di requisiti necessari per entrare e intensificando i controlli alle frontiere. A fronte di tali limitazioni, un numero crescente di immigrati decide di percorrere i canali illegali per entrare in un Paese di cui non è cittadino il più delle volte per l'impossibilità di soddisfare i requisiti richiesti per l'ingresso.

Il fenomeno dell'immigrazione irregolare è rilevante, dal momento che riguarda milioni di persone e, proprio per il suo carattere d'irregolarità e clandestinità, comporta molti rischi per l'incolumità e la salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone coinvolte. Si tratta di individui in cerca soprattutto di lavoro, che vogliono sfuggire alle precarie condizioni economiche e sociali in cui sono costretti a vivere nel loro Paese.

L'immigrazione irregolare, per le condizioni in cui viene praticata, è spesso causa di tragedie che mettono a rischio la vita di molte persone. Secondo la rete antirazzista europea United for Intercultural Action, alla quale fanno capo 560 organizzazioni di 49 Paesi europei, migliaia di rifugiati e immigrati sono morti all'interno dei confini dell'Unione Europea dal 1993 ad oggi (oltre 600 nel tentativo di raggiungere il territorio italiano). Le organizzazioni criminali internazionali che organizzano il traffico illegale di persone (per un giro d'affari globale stimato dall'UNHCR in 5-7 miliardi di euro ogni anno), per eludere i crescenti controlli alle frontiere ricercano infatti vie d'ingresso sempre più pericolose.

Anche in Italia la presenza di cittadini provenienti da Paesi terzi, rimasti a soggiornare in maniera irregolare, è stata avvertita sempre come un problema di primo piano nell'ambito delle politiche volte alla gestione del fenomeno migratorio.

Tutte le amministrazioni pubbliche che si occupano di immigrazione sono coinvolte a vario titolo nel fenomeno della presenza irregolare di immigrati sul territorio dello Stato. In particolare il Ministero dell'Interno è competente per tutte le azioni volte al contrasto dell'immigrazione irregolare attraverso il controllo delle frontiere e il coordinamento delle forze di polizia per rintracciare e allontanare dal territorio dello Stato cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti. Il Ministero dell'Interno è deputato anche alla gestione delle regolarizzazioni.

Il Ministero del Lavoro, invece, è competente per quanto riguarda la determinazione annuale delle quote di ingresso di lavoratori non comunitari, per tutta la materia relativa

all'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro nonché al monitoraggio del fabbisogno di manodopera non comunitari a da parte delle aziende.

Tutti gli altri ambiti che vedono il coinvolgimento dell'immigrato irregolare sono gestiti e coordinati dalle autorità competenti come il Ministero dell'Istruzione per quanto riguarda l'inserimento scolastico dei minori irregolari o il Ministero della Salute per l'assistenza sanitaria.

Queste molteplici attività sono ampiamente supportate dalle organizzazioni non governative che, autonomamente o in collaborazione con le Istituzioni, garantiscono un ampio spettro di servizi che vanno dalla prima accoglienza, al servizio legale o di orientamento, fino al disbrigo pratiche nel corso delle regolarizzazioni.

L'immigrazione è oggetto di frequente dibattito da parte dell'opinione pubblica e, contestualmente, di un sentimento di forte preoccupazione da parte degli amministratori. La difficoltà, infatti, di gestire un fenomeno che coinvolge ormai diverse centinaia di migliaia di persone che hanno deciso di immigrare nonostante non abbiano titolo per entrare o per continuare a soggiornare regolarmente in Italia, sono lo spunto per un confronto politico molto serrato.

L'Italia, proprio in considerazione della sua posizione geografica, è fortemente esposta ai flussi migratori irregolari. Questa tendenza, nonostante sia frenata dall'elevato costo delle tariffe praticate dai trafficanti di persone, dalla distanza di alcuni Paesi molto lontani e dall'attività di controllo delle frontiere, alla quale peraltro viene dedicata grande attenzione, tuttavia non sembra arrestarsi nel tempo.

Nel corso di un anno l'attività di controllo dei confini e di repressione dello status d'irregolarità riguarda, tra respingimenti, espulsioni, accompagnamenti, riammissioni, circa 150 mila cittadini stranieri e questo rende l'idea delle dimensioni della potenziale costituzione di sacche di irregolarità. I Paesi maggiormente protagonisti in questi flussi sono quelli del Nord Africa, dei Balcani e dell'Europa Centro Orientale, alcuni altri Paesi dell'Africa Subsahariana e del Subcontinente indiano.

I fatti di cronaca relativi alla presenza di immigrati irregolari occupano ormai costantemente le pagine dei quotidiani nazionali. Recentemente, a seguito degli sbarchi di immigrati clandestini avvenuti sull'isola di Lampedusa e dei conseguenti respingimenti disposti dalle autorità di polizia, la scena politica italiana e internazionale si è molto animata. Sono stati sollevati dubbi di legittimità da parte di alcune associazioni relativamente al mancato riconoscimento dell'esercizio del diritto di richiesta d'asilo da parte delle autorità preposte.

Altre vicende, nel mese di giugno 2005, hanno fatto discutere molto l'opinione pubblica nazionale. Si tratta di alcuni fatti di cronaca che hanno visto protagonisti immigrati irregolari resisi responsabili di azioni criminose molto gravi. Si dibatte, quindi, sulla necessità di adottare misure drastiche per contrastare l'immigrazione irregolare fino ad arrivare all'ipotesi, caldeggiata da alcuni partiti, di chiudere le frontiere ad ogni forma di immigrazione. In risposta a queste preoccupazioni il Ministro dell'Interno Pisanu ha dichiarato, durante il *question time* a un'interrogazione del partito della Lega Nord del 23 giugno 2005, che "L'equivalenza tra immigrazione clandestina e criminalità non ha fondamento e non può avere ascolto in un Paese civile come il nostro".

Tutto ciò inevitabilmente rischia di dare un'immagine del fenomeno migratorio particolarmente distorta che si caratterizza più per le sue sfumature negative, peraltro

inevitabili in un fenomeno di così grande portata, che non per il contributo positivo apportato dalla maggioranza dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

A seguito di ciò sono stati adottati provvedimenti legislativi particolarmente restrittivi, finalizzati soprattutto al contrasto dell'immigrazione clandestina e all'adozione di misure volte all'allontanamento dal territorio dello Stato di cittadini stranieri che soggiornano in maniera irregolare. In questo senso è andata la legge n. 189 del 2002, che ha previsto anche una regolarizzazione per ben 700 mila lavoratori non comunitari .

Le numerose regolarizzazioni e sanatorie messe in atto negli ultimi 10 anni da tutti i Paesi di immigrazione a favore di stranieri residenti irregolarmente sul loro territorio, dimostrano, però, la scarsa efficacia delle politiche di chiusura delle frontiere per contrastare l'immigrazione irregolare. Per cui, come affermato anche dalla stessa Commissione Europea, è giunta l'ora di politiche più realistiche di ammissione e integrazione, anche alla luce delle necessità del mercato del lavoro europeo e degli andamenti demografici.

A livello italiano, pertanto, si avverte la necessità di una riflessione sull'attuale normativa che regola l'ingresso degli stranieri al fine di ridurre l'impatto della presenza irregolare.

E' comprensibile che l'ammissione in Italia di nuovi lavoratori avvenga all'interno di quote programmate. Purtroppo, la determinazione delle quote è rimasta nel passato caratterizzata da una vistosa incongruenza, in quanto, a livello di indagine sul fabbisogno, si accerta la necessità di un certo numero di ingressi, dei quali solo un quarto o un quinto viene recepito negli appositi decreti. La differenza tra fabbisogno stimato e quote ufficiali equivale grosso modo alla stima degli irregolari che vengono, comunque, impiegati in nero dalle aziende.

E' anche vero, però, che la nostra politica migratoria deve fare i conti con fattori che superano l'ambito nazionale, uno dei quali è la cooperazione allo sviluppo dei Paesi a forte pressione migratoria. Il Ministro per gli italiani nel mondo on. Mirko Tremaglia, oltre a insistere sulla necessità di coerenza tra il nostro passato di emigrazione e l'attuale fase di Paese di immigrazione, ha auspicato in maniera ricorrente, da ultimo in occasione degli sbarchi di immigrati avvenuti in Sicilia nell'estate 2004, che il "problema vada affrontato alla radice tenendo conto di una verità assoluta: lo squilibrio tra la sponda Sud e la sponda Nord del Mediterraneo, tra l'Africa e l'Europa. Se noi non risolviamo questa situazione, l'"invasione" dell'Europa diventerà inarrestabile" e ha sollecitato il Parlamento a dare un seguito alla decisione (convegno di 127 Paesi a Bucarest, 24 ottobre 1995) al piano trentennale di investimenti europei in Africa con lo scopo di dare lavoro a 20 milioni di africani nella loro terra. A sua volta la Conferenza ONU sulla lotta alla povertà (Monterey 2002) ha stabilito di dedicare lo 0,7% del PIL alla cooperazione internazionale, seppure graduando le tappe. L'Italia con la finanziaria del 2004 è arrivata allo 0,19%, mentre l'impegno era di mettere a disposizione lo 0,27% del PIL. Quindi, oltre alla programmazione dei flussi, è deficitario anche l'aiuto allo sviluppo.

E' invece auspicabile che venga attenuato l'approccio repressivo nella gestione dell'immigrazione, poichè una legge soddisfacente deve avere anche una forza incentivante in grado di sottrarre clienti ai trafficanti di manodopera. Oltretutto si tratterebbe di una impostazione costosissima. Il prefetto Anna Maria D'Ascenzo, direttore del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, nel corso dell'audizione svolta presso il Comitato Schengen il 23 ottobre 2003, ha tenuto a sottolineare che "riaccompagnare gli immigrati costa moltissimo (...) Probabilmente si raggiungeranno cifre catastrofiche, anche perché vanno sommate le spese per i trasporti e i respingimenti, per alimenti e vestiario, per la

costruzione e la gestione di centri, costi ai quali si sommano le spese sostenute per le forze dell'ordine che si occupano di tutti questi compiti: si tratta di cifre notevoli”.

A sua volta il prefetto Alessandro Pansa, allora responsabile presso il Ministero dell'Interno della Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle Frontiere, ha precisato i capisaldi di una vera politica migratoria: “Bisogna essere consapevoli che né la lotta ai trafficanti, né i controlli alle frontiere potranno mai incidere in maniera definitiva sull'immigrazione clandestina e sulla tratta degli esseri umani (...). La posizione del Ministero dell'Interno (...) più volte espressa dal Ministro Pisanu si basa sulle seguenti tre linee guida: cooperazione allo sviluppo, favorire l'immigrazione legale e contrasto dell'immigrazione clandestina” (Convegno internazionale per l'analisi dei provvedimenti penali tenuti in Italia sulla tratta delle persone, Scuola Superiore Amministrazione dell'Interno, 4-6 giugno 2004).

Anche sul piano culturale e religioso è possibile trarre inevitabili vantaggi da un'immigrazione meglio regolamentata. Il problema di fondo non nasce tanto dalle posizioni ostili di qualche partito politico, ma è costituito dal disagio che più in generale l'Italia sta provando di fronte agli immigrati, che spesso sentono di non essere inquadrati in maniera amichevole, riconosciuti necessari ma mal sopportati. Questa situazione di disagio ha indotto qualche immigrato a soluzioni estreme per essere tollerato: “Nei mercati di Genova e Milano stavano per essere smerciate mille casse di idrochinone: lo usano gli immigrati di pelle scura per trovare più facilmente lavoro, un appartamento in affitto, una sistemazione in famiglia. Alla faccia della tolleranza del bel Paese” (citato dalla rivista *L'Emigrato*).

Da più parti si auspica che i nuovi venuti, intenzionati a rimanere in maniera stabile, siano anche i nuovi cittadini. Poiché l'Europa sta diventando un continente popolato da gruppi originari di diversi Paesi e portatori di diverse culture, è necessario condividere più decisamente lo sganciamento dall'idea di nazionalità. E' opportuno, invece, introdurre il concetto di “cittadinanza di residenza”, un insieme di diritti previsti per le persone in quanto tali, a prescindere dalla loro origine nazionale: tra questi rientra la partecipazione alla vita politica locale.

Il tema del voto agli immigrati è stato ripreso a ottobre 2003 dal vicepresidente del Consiglio dei Ministri Gianfranco Fini, che per concedere il diritto di voto comunale ai cittadini stranieri, ha proposto la revisione dell'art. 48 della Costituzione per i cittadini stranieri residenti in Italia da almeno 6 anni, con la fedina penale pulita e con determinate condizioni di reddito. Secondo parte dei costituzionalisti il diritto di voto potrebbe essere attribuito anche dal legislatore ordinario, come avvenuto nel 1996 quando è stata data applicazione alla direttiva per il voto dei cittadini comunitari.

Una soluzione ordinaria sarebbe stata anche la ratifica della Convenzione europea sullo statuto del lavoratore migrante, senza escludere gli articoli riguardanti la partecipazione elettorale. Purtroppo, dopo tanto clamore tutto sembra tacere, e continua la paradossale situazione degli immigrati “cittadini senza diritti di cittadinanza”. Per recuperare in maniera dinamica questa fase di stallo, Caritas Italiana ha pubblicato nel 2005 un volume su “Immigrati e partecipazione” che fa il punto sulla situazione e indica le prospettive perseguibili.

Un significativo segno di integrazione sarà anche l'allentamento della rigidità dell'attuale normativa sulla cittadinanza. E' stato proposto che per i genitori la cittadinanza sia assoggettata a un numero di anni dimezzato rispetto ai 10 attuali, che per i loro figli nati in

Italia la cittadinanza sia concessa al momento della nascita e che per gli altri figli venuti da piccoli, per ricongiungersi a genitori stabilizzatisi in Italia, il requisito sia agevolato.

Anche su questo versante non si riscontra un grande dinamismo, seppure nel frattempo in poco più di tre anni la popolazione immigrata sia raddoppiata. E' indubbio, poi, che bisognerà abituarsi a coinvolgere gli immigrati, di origine o ancora con cittadinanza straniera, in ruoli sociali ed economici importanti per garantire una partecipazione effettiva alla società di accoglienza.

In questo processo non si può negare che anche la diversità religiosa sia diventata un fattore di complicazione, specialmente con riferimento al rapporto tra l'Islam e l'Occidente. Il dibattito si è concentrato soprattutto sulla possibilità da un lato di esprimere la propria cristianità, rimanendo attaccati alle proprie radici e dall'altro di essere aperti alla diversità e al dialogo interreligioso: del resto una tormentata conquista dell'Occidente è stato il concetto di società laica con la separazione dell'ambito religioso dall'ambito statale.

6. Alcune caratteristiche dell'immigrato irregolare

Al fine di descrivere le principali caratteristiche demografiche e socio-economiche degli immigrati irregolari presenti in Italia, ci avvarremo dei più significativi risultati di un'apposita indagine realizzata nel 2003 dal Dipartimento di Economia dell'Università di Bari (Survey on Illegal Migration to Italy-SIMI, a cura di M.C. Chiuri, G. De Arcangelis, A. D'Uggento, G. Ferri). Nel corso della ricerca sono stati intervistati 920 immigrati presenti irregolarmente sul territorio, ospitati all'interno di 10 centri selezionati tra i Centri di Permanenza Temporanea (CPT) e i Centri di Accoglienza (CA) presenti in quattro regioni italiane.

Secondo tale studio, è definito "immigrato irregolare" un immigrato irregolare o un richiedente asilo di età superiore ai 18 anni e presente in Italia da non più di sei mesi. Il totale degli intervistati (920) ha rappresentato il 10,8% degli 8.502 immigrati irregolari ospitati nei CPT/CA al momento dell'indagine.

Più della metà del campione erano "richiedenti asilo o rifugiati" (58%), nel 30% dei casi si tratta di "clandestini" (stranieri privi di visto o con documenti non più validi), circa il 10% è "in attesa di un decreto di espulsione" e solo nel 2% dei casi "in attesa di respingimento con accompagnamento alla frontiera".

Gli intervistati hanno dichiarato di appartenere a 55 differenti nazionalità, ma al loro interno la maggior parte dei "rifugiati o richiedenti asilo" proviene da Paesi in guerra: Iraq (10%), Liberia (9%) e Sudan (5,4%), seguiti da Paesi con una consolidata tradizione migratoria, quali Marocco, Senegal, Turchia, Pakistan, Albania e Sierra Leone.

Preponderante risulta la presenza maschile (86,4%). Le poche donne intervistate provengono soprattutto dall'Europa dell'Est (Ucraina, Kosovo ed Ex-Jugoslavia).

L'età media dell'immigrato irregolare tipo è di 27 anni, ma la distribuzione nelle diverse classi di età evidenzia l'alta concentrazione degli intervistati nella fascia tra i 18 e i 30 anni (circa il 75%), seguiti da un 15% tra i 31 e i 35 anni.

Per tracciare un quadro delle condizioni di salute, sono stati scelti due indicatori: il giudizio soggettivo di ciascun individuo e l'altezza e il peso medi. I risultati fanno emergere nel complesso un quadro positivo: il 73% degli intervistati definisce molto buono il proprio stato di salute. Un'altra caratteristica presa in considerazione nello studio è l'appartenenza religiosa: più della metà del campione dichiara di essere musulmano (58%), il 22% cattolico e il 10% cristiano ortodosso. Tali informazioni sembrano coincidere con le nazionalità di origine, ma non rispecchiano l'appartenenza della popolazione regolarmente soggiornante, in cui la proporzione tra musulmani e cristiani è rovesciata, con la preponderanza di questi ultimi.

L'indagine ha inteso evidenziare non solo le caratteristiche demografiche e socio-economiche degli immigrati irregolari in Italia, ma anche le condizioni di vita nei Paesi di origine, tra cui, ad esempio, la "provenienza geografica" (se originari di aree rurali o grandi

centri urbani). Non è, però, emersa una significativa relazione tra l'area di provenienza e la decisione di emigrare: gli intervistati sono risultati essere distribuiti equamente tra aree rurali e centri urbani.

Sono state prese in considerazione anche la vicinanza ai servizi pubblici e alcuni standard abitativi: il 75% del campione afferma di abitare a meno di un'ora dalla scuola e il 65% dal più vicino ospedale, il 63% di vivere in una casa con l'elettricità.

Per la maggior parte degli stranieri intervistati la scelta di emigrare ha implicato enormi sacrifici, non solo da un punto di vista strettamente economico. Il 90% ha infatti vissuto nella stessa località per 10-25 anni, a dimostrazione di un forte legame con il Paese di origine e di solide radici sociali e culturali. Questi risultati sembrano in parte contraddire l'idea diffusa che l'emigrazione all'estero sia frequentemente preceduta da un'esperienza migratoria interna.

Secondo quanto emerso dall'indagine, la decisione di emigrare non sembra essere dipesa dal sopraggiungere di disastri naturali, epidemie o carestia nel proprio Paese di origine: quasi due terzi degli intervistati hanno dichiarato che nessuno di tali eventi ha avuto luogo nei cinque anni precedenti la partenza (ad eccezione ovviamente degli immigranti provenienti dal Sudan e dalla Somalia). Al contrario, l'esistenza di conflitti sociali sembra aver avuto un grosso peso (nel 70% dei casi nelle aree di provenienza si sono verificati conflitti sociali nei 5 anni precedenti l'emigrazione) e, in maniera ancor più significativa, l'esperienza dell'emigrazione è stata motivata da crisi di natura finanziaria (l'85% ha dichiarato di essere stato vittima di difficoltà economiche nel periodo antecedente la partenza).

Per tracciare un profilo dell'immigrato irregolare in Italia, è interessante prendere in considerazione ulteriori elementi quali il livello di scolarizzazione, la conoscenza delle lingue straniere e le condizioni di lavoro nel Paese di origine.

La maggior parte degli intervistati è alfabetizzato (86%) e quasi la metà ha frequentato la scuola per più di 9 anni. Inoltre, un numero seppur esiguo di persone (5%) è in possesso di un diploma universitario. Il 31% del campione ha una buona conoscenza dell'inglese, il 15% del francese e il 14% dell'italiano.

Lo studio si è anche concentrato sulla situazione professionale degli intervistati prima di intraprendere il percorso migratorio: buona parte era senza lavoro, seguita da un 25% di impiegati e un 15% di lavoratori autonomi. Tra coloro che non hanno un lavoro, i disoccupati sono il 74%, gli studenti il 10% e le casalinghe il 6%. Il reddito medio mensile dichiarato è pari a 145 dollari, con grosse disparità legate all'estrema eterogeneità nelle condizioni socio-economiche di origine.

E' significativo comunque notare che le aspettative di guadagno in Italia sono per circa la metà degli intervistati comprese tra i 500 e i 1.000 dollari al mese. In effetti nel 50% dei casi la principale motivazione alla base della scelta di emigrare è rappresentata dalla speranza di ottenere maggiori guadagni. Questo gruppo è seguito da coloro che desidera essere "politicamente liberi" (20%) e da coloro che vogliono "raggiungere maggiore sicurezza (non solo economica)", pari al 15%.

Ad avere una grande influenza sulla decisione di intraprendere l'esperienza della migrazione sono fattori quali il costo e le modalità di pagamento del viaggio. Più della metà degli intervistati non ha accumulato debiti per finanziare il viaggio e, per coloro che invece rispondono positivamente, la principale fonte di finanziamento è stata il settore informale (principalmente parenti e amici).

Il costo complessivo sostenuto per raggiungere l'Italia è in media molto alto: più del 50% ha pagato tra 501 e 2.500 dollari, ma emerge anche un 17% di persone che ha pagato più di 2.500 dollari. Il costo medio è di circa 1.800 dollari.

Il mezzo di trasporto più utilizzato è la nave (23%), seguita dal pullman (15%), il camion (12%), la macchina (11%) e infine il gommone/barca (10%).

Rispetto alle aspettative future, i tre quarti degli intervistati dichiara di considerare l'Italia quale destinazione finale del proprio percorso migratorio, seguiti da coloro che vorrebbero invece spostarsi in Germania (10%) e in Francia (5%). E' inoltre significativo constatare che il 60% risponde in modo affermativo alla domanda sull'eventuale desiderio di tornare a vivere nel proprio Paese di origine, pensando di rimanere lontano da casa per un periodo compreso tra i 3 e i 10 anni.

7. Situazione sociale, condizioni economiche e partecipazione politica

7.1 Le problematiche sociali legate all'irregolarità

L'esistenza di un immigrato irregolare è segnata da una condizione di grande precarietà che mina profondamente il suo benessere psicofisico.

L'impossibilità di accedere regolarmente ad una casa, per esempio, porta l'immigrato senza permesso di soggiorno a procurarsi un alloggio di fortuna, spesso disagiato o in cattive condizioni e ciò determina inevitabili ripercussioni sulla sua salute. Non di rado poi questa condizione di irregolarità si presta ad essere sfruttata dai proprietari di case che chiedono affitti notevolmente più alti di quelli praticati normalmente sul mercato, sapendo che l'immigrato irregolare non denuncerà mai questo comportamento all'autorità: diversamente sarebbe intercettato ed espulso.

Ed è proprio la paura di poter essere individuati e conseguentemente allontanati dal territorio, che limita fortemente la libertà dell'immigrato irregolare il quale, pur godendo di alcuni diritti, spesso preferisce non esercitarli. A questo proposito la possibilità di accedere ai servizi sanitari pubblici non viene spesso considerata per il timore di essere segnalati all'autorità giudiziaria. Eppure la normativa vigente prevede che i presidi sanitari non debbano chiedere le informazioni inerenti il permesso di soggiorno poiché l'assistenza sanitaria deve essere fornita a tutti, indipendentemente dalla posizione amministrativa.

In alcuni casi la condizione di irregolarità si trasforma in una vera e propria reclusione alla quale si sottopongono gli stessi immigrati per sfuggire ad eventuali controlli. E' il caso delle assistenti familiari, per lo più provenienti dall'Europa Centro Orientale, che entrano clandestinamente o con un visto per turismo si ritrovano a lavorare nelle famiglie italiane dove, oltre allo stipendio, hanno anche vitto e alloggio. Per evitare di incappare nei controlli di polizia o più semplicemente di trovarsi in situazioni nelle quali può essere chiesta l'esibizione di documenti relativi al soggiorno, preferiscono trascorrere la maggior parte del loro tempo all'interno delle case dove lavorano. Inoltre questo è anche un modo per risparmiare la maggior parte dei soldi guadagnati con il lavoro di assistenza.

A supporto di questa precarietà intervengono le organizzazioni non governative, le associazioni religiose e le rappresentanze sindacali che si mettono a servizio di utenti particolarmente esposti a vessazioni e non di rado alla radicale negazione di diritti. In particolare sono attive in Italia molte iniziative di consulenza legale e di orientamento aperte

anche agli immigrati irregolari, che possono in questo modo godere dell'appoggio necessario per tutelare i propri diritti inerenti l'accesso ai servizi sanitari, alla scuola, alle pratiche antidiscriminatorie ecc. A questo livello opera, in particolare, la rete dei Centri d'ascolto della Caritas che sul "Dossier Statistico Immigrazione 2005" ha pubblicato un primo rapporto nazionale.

Un caso particolare di irregolarità che riceve una tutela a livello istituzionale riguarda la fattispecie disciplinata dall'art.18 del decreto legislativo n. 286 del 1998 che consente il rilascio di un permesso temporaneo di soggiorno per motivi di protezione alle vittime del traffico di esseri umani, attraverso l'inserimento in speciali programmi di protezione, a prescindere dall'eventuale denuncia da parte della persona trafficata alle autorità di polizia dei propri sfruttatori.

E' chiaro, quindi, che pur essendo l'irregolarità un elemento destabilizzante sia per l'immigrato che per la società che lo riceve, è comunque una condizione che merita la massima attenzione da parte sia delle istituzioni che del mondo sociale, al fine di salvaguardare sempre e comunque la tutela dei diritti fondamentali della persona.

7.2 Condizioni socio-economiche

La condizione economica degli immigrati irregolari è certamente difficile perché connotata da elementi di forte instabilità quali la mancanza di qualsiasi forma di garanzia o possibili situazioni di sfruttamento.

Nel sistema produttivo nazionale il ricorso frequente al lavoro nero anche da parte degli italiani costituisce un terreno fertile per tutti quei cittadini stranieri che, entrando o risiedendo irregolarmente, non avrebbero il diritto di svolgere alcuna attività remunerata. Frequentemente, così, si crea un sistema economico parallelo di cui ormai l'economia italiana non può più fare a meno. La possibilità di percepire un reddito, anche in condizioni di lavoro disagiate e senza alcuna garanzia retributiva, contributiva o sindacale, costituisce comunque un forte fattore d'attrazione per le migliaia di immigrati irregolari che arrivano clandestinamente in Italia.

Ciononostante, le quote di ingresso di lavoratori non comunitari stabilite dal Governo, non sono state nel passato sufficienti a coprire la domanda di manodopera, che perciò è stata soddisfatta dagli immigrati irregolarmente presenti in Italia. Peraltro l'attuale normativa prevede delle sanzioni, anche di carattere penale, per chiunque si avvalga di lavoratori stranieri irregolari, ma ciò non sembra scoraggiare chi ha comunque necessità di avvalersi di manodopera a basso costo o non altrimenti disponibile sul mercato interno.

La collocazione degli immigrati nel mercato del lavoro mostra una particolare articolazione territoriale con una maggiore presenza degli irregolari nelle regioni del Mezzogiorno, dove la domanda di lavoro locale si riferisce soprattutto ad ambiti lavorativi poco qualificati, e comunque mal retribuiti, caratterizzati da un elevato grado di precarietà. Nel Mezzogiorno, oltre al lavoro domestico, le opportunità occupazionali tendono a concentrarsi nell'edilizia e in agricoltura, spesso in condizioni di "lavoro nero".

Nel settore agricolo, si riscontra il cosiddetto "circuito degli stagionali": molti stranieri si spostano nel corso dell'anno in modo massiccio tra le regioni del Sud Italia per lavorare alla raccolta dei prodotti ortofrutticoli di stagione. Nel corso dell'estate la concentrazione è in Puglia per la raccolta dei pomodori e delle olive, a settembre in Sicilia per la vendemmia e

dall'autunno fino alla primavera in Calabria per la raccolta delle arance o in Campania dove molti prodotti continuano ad essere coltivati grazie alle serre.

Essendo il settore agricolo uno degli ambiti di lavoro che assorbono maggiormente la manodopera immigrata irregolare, riportiamo di seguito alcuni dei principali risultati di una ricerca sui lavoratori stranieri impiegati stagionalmente in agricoltura, realizzata dall'associazione umanitaria Medici Senza Frontiere (MSF) nel 2004, attraverso visite e interviste a 770 persone (su un totale stimato di 12mila lavoratori stagionali immigrati impiegati in agricoltura nel Sud Italia). Ne è emerso un quadro poco confortante. Nessuno degli stranieri intervistati è titolare di un contratto di lavoro, così come previsto dalla legge per gli stagionali impiegati in agricoltura.

Tra i principali risultati della ricerca si evince anche che il 23,4% dei lavoratori è costituito da richiedenti asilo, che ai sensi della legge italiana hanno un regolare permesso di soggiorno che, però, non autorizza allo svolgimento di attività lavorative; il 18,9% ha un permesso di soggiorno per motivi diversi dal "lavoro stagionale" (studio, lavoro di altro genere, ricongiungimento familiare, etc.); il 51,4% non ha alcun permesso di soggiorno valido; solo il 6,3% è rappresentato da rifugiati cui è stato già riconosciuto lo status giuridico (quindi con un regolare permesso di soggiorno in Italia che li autorizza a lavorare). Le cifre dimostrano dunque la presenza massiccia di lavoratori che, secondo la normativa vigente, non hanno diritto a lavorare e, di conseguenza, non possono beneficiare di alcuna tutela.

L'impossibilità di poter far valere qualsiasi tipo di diritto porta a una situazione generale di pesante sfruttamento. Ai lavoratori stagionali vengono imposti tempi e condizioni di lavoro disumani, che raggiungono anche dodici ore al giorno, per un guadagno misero appena sufficiente a coprire le spese per la sopravvivenza.

Il 48% dei lavoratori intervistati, infatti, dichiara di percepire 25 euro o meno per giornata di lavoro (in media la giornata di lavoro dura 8-10 ore); molti riescono a trovare lavoro solo per 3 giorni a settimana e le loro entrate sono quindi molto ridotte; il 30% dei lavoratori devono pagare al caporale il trasporto fino al luogo di lavoro (in media 5 euro al giorno). E' dunque naturale che il 53,7% dichiarino di non riuscire a inviare alcuna somma di denaro nel Paese d'origine.

Le ricadute anche a livello sanitario sono evidenti. I lavoratori stagionali operano, in alcuni casi, a diretto contatto con sostanze altamente tossiche, spesso senza neanche utilizzare dei semplici guanti di lattice.

Per quanto riguarda il genere e i Paesi di provenienza, nel 91,4% dei casi gli stranieri intervistati sono uomini; il 67,1% proviene da Paesi Sub Sahariani. Le donne, invece, per la gran parte da Paesi dell'Est europeo.

Per quanto si tratti di lavoratori funzionali al sistema economico italiano, nella maggioranza dei casi essi sono costretti a lavorare in condizioni di irregolarità. Questo paradosso si riscontra soprattutto nelle regioni meridionali dove, essendo molto alto il tasso di disoccupazione, le quote ufficiali di lavoratori stagionali annualmente previste sono basse. L'assegnazione è, infatti, inversamente proporzionale al tasso di disoccupazione e quindi le quote numericamente più significative sono riservate alle regioni del Nord. Al Sud, inoltre, dove è molto diffuso il lavoro irregolare, l'apporto della manodopera immigrata appare particolarmente funzionale al mercato del lavoro.

7.3 Partecipazione politica

E' arduo unire la presenza irregolare con la partecipazione politica, in quanto in tutti i Paesi nei quali è stato sancito per legge il diritto di voto dei cittadini non comunitari, i requisiti fondamentali non concernono solo la titolarità di un permesso di soggiorno regolare, ma anche una certa anzianità di tale soggiorno.

Per gli immigrati regolari il dibattito sul diritto di voto amministrativo è in Italia più che mai aperto. Attualmente l'unica opportunità riconosciuta ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti è quella di partecipare alla vita politica locale a titolo consultivo senza, quindi, alcun diritto di voto. Le finalità generali delle Consulte di immigrati sono quelle di integrare e incoraggiare la partecipazione dei residenti stranieri alla vita pubblica locale e migliorare o armonizzare le relazioni fra i residenti stranieri e gli altri attori della comunità locale (autorità, amministrazione e autoctoni).

In Italia non ci sono, invece, esperienze particolarmente significative circa la partecipazione politica degli immigrati irregolari. Diversamente da quanto accaduto in altri Paesi Europei, nel nostro è relativamente recente anche la partecipazione degli immigrati regolarmente soggiornanti alla vita politica locale. Peraltro, gli immigrati vedono ancora fortemente limitate le proprie possibilità di espressione politica che si riducono spesso solo ad esperienze pilota, non completamente consolidate e comunque oggetto ancora di un acceso dibattito sia a livello istituzionale che di opinione pubblica.

Di conseguenza, nel caso degli irregolari è più corretto parlare, da una parte, dell'opportunità di farli emergere dotandoli di un permesso di soggiorno e, dall'altra, di tutelare durante la presenza irregolare i loro diritti fondamentali che, come autorevolmente disposto dalla Convenzione ONU sui diritti dei migranti del 1990, non dipendono dalla situazione regolare o meno, ma ineriscono all'essere umano in quanto tale (dignità della persona, libertà di coscienza, diritto alla salute ecc.).

7.4 Interazione con la società di accoglienza

In via generale l'irregolarità non costituisce giuridicamente occasione per un trattamento discriminatorio dell'immigrato. E' vero, però, che sono diffusi i casi nei quali gli italiani sfruttano questa condizione per un proprio tornaconto economico. Ma è altrettanto vero che negli anni si è registrata una disponibilità diffusa ad aiutare anche gli immigrati in situazione irregolare, non solo nelle drammatiche fasi di sbarco o di arrivo in Italia in altro modo, ma anche nelle successive fasi di permanenza sul territorio nazionale. Basti pensare agli aiuti che il mondo del volontariato e del terzo settore in generale assicurano in termini di pasti, di assistenza medica, di alloggio temporaneo, di presa in carico dei minori non accompagnati, di orientamento sulle possibilità offerte dalla legge, di recupero dalle reti illegali e dallo sfruttamento sessuale.

Peraltro il diffuso lavoro irregolare porta quotidianamente gli italiani ad entrare in contatto con cittadini stranieri senza permesso di soggiorno, e ciò fino ad oggi non ha costituito un elemento di destabilizzazione sociale, anzi opera in senso contrario. In molti casi gli sportelli di consulenza legale ricevono telefonate di datori di lavoro italiani che chiedono come poter regolarizzare la posizione del proprio lavoratore che non ha il permesso di soggiorno. E ciò a dimostrazione del fatto che si avverte un bisogno di regolarità anche da

parte di chi potrebbe avvantaggiarsi della manodopera di un immigrato privo di permesso. La consapevolezza che il lavoro regolare è un vantaggio per il lavoratore e per il suo datore di lavoro sembra si stia facendo strada, anche se rimane ancora molto da fare: è necessaria soprattutto una diffusa e corretta informazione.

8. L'impatto dell'immigrazione irregolare sulla società di accoglienza: costi e benefici

Nei confronti dell'immigrazione irregolare è necessario esprimere un giudizio sereno, al riparo dagli eccessi in un senso e nell'altro. E' proprio questo tipo di giudizio che consente di individuare costi e benefici.

Parliamo innanzitutto dei benefici. In Italia gli irregolari hanno costituito complessivamente un beneficio sia sotto l'aspetto demografico, che sotto l'aspetto occupazionale: più della metà degli stranieri regolarmente presenti sono passati attraverso la via della irregolarità e ciò indica che tale via era nel concreto necessaria a fronte di una programmazione ufficiale dei flussi che, seppure andata perfezionandosi nel tempo, ancora oggi non risulta del tutto efficace.

Ciononostante non si può neppure dire che l'immigrazione irregolare non comporti costi e svantaggi. Dal punto di vista finanziario il contrasto della irregolarità ha costi enormi, che pregiudicano l'investimento di fondi per l'integrazione.

Dal punto di vista sociale, una immigrazione non programmata, e quindi non attesa, facilmente suscita diffidenza nella società di accoglienza.

Dal punto di vista umano, l'immigrazione irregolare si configura per lo più come una storia di continuo sfruttamento da parte dei trafficanti e anche da parte di una certa quota della popolazione locale.

Riportiamo qui di seguito la sintesi di una relazione autorevole della Corte dei Conti sui costi dell'applicazione della legge n. 189/2002 (cosiddetta "Bossi-Fini") nel 2004.

Secondo quanto riferisce la Corte dei Conti, il contrasto dell'immigrazione irregolare nel 2004 è costato all'Italia complessivamente 115.467.000 euro, ovvero 320 mila euro al giorno. Questo dato appare ancor più significativo se paragonato con l'ammontare totale investito nel corso dello stesso anno in progetti di integrazione e assistenza agli immigrati: solo 29 milioni di euro.

Va sottolineato comunque che rispetto all'anno precedente sono diminuiti nel complesso i soldi spesi in questo settore: nel 2003 per contrastare l'immigrazione clandestina erano stati impiegati 164,7 milioni di euro e 38,6 milioni di euro per iniziative finalizzate all'inserimento e al sostegno agli immigrati.

Per quanto riguarda i costi dei Centri di permanenza temporanea, la relazione sottolinea che nei primi 9 mesi del 2004 sono stati spesi 30.440.753 euro per la loro gestione.

Un altro dato interessante, fornito dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, riguarda la spesa complessiva delle espulsioni di immigrati irregolari per l'anno 2003: 12.765.754 euro per il costo dei charter e delle navi, per i pasti dati ai migranti e per le spese di trasporto ai centri di permanenza e alle questure.

L'immigrazione irregolare andrebbe pertanto reinquadrata in un contesto di recupero e a quel livello sarebbe senz'altro notevole l'apporto che queste persone potrebbero dare alla nuova società. Per avere un'idea di tale apporto possiamo fare riferimento all'impatto economico degli immigrati regolari, che abbiamo già preso in considerazione nel primo studio pilota EMN "L'impatto dell'immigrazione sulla società italiana" (Idos, Roma 2004) e che ha trovato un significativo approfondimento in una recente ricerca dell'INPS.

Nel 2002, il monte retributivo è ammontato a circa 9,7 miliardi di euro che, rapportato a 1,2 milioni di lavoratori stranieri iscritti all'INPS con almeno un contributo settimanale, è stato pari ad una retribuzione media annua di 7.940 euro. Si tratta di 662 euro mensili, un importo niente affatto trascurabile se si considera che molti lavoratori sono stati assicurati solo per periodi brevi.

9. Fuoriuscita dall'irregolarità

Dal 1986 l'unica via di uscita per gli immigrati irregolarmente soggiornanti nel nostro Paese è la regolarizzazione. Come è già stato più volte sottolineato, nell'arco di due decenni in Italia si sono avuti cinque provvedimenti di regolarizzazione che hanno portato a sanare la posizione di circa 1,5 milioni di cittadini stranieri. In prospettiva l'incremento delle quote annuali a livello nazionale e un perfezionamento a livello comunitario della normativa sull'ingresso per lavoro, eventualmente attenuando la rigidità di alcune disposizioni come viene ipotizzato nell'apposito "Libro Verde" di gennaio 2005.

E' interessante notare come i risultati delle regolarizzazioni siano l'occasione per tracciare le tendenze in atto dei flussi verso il nostro Paese, che attestano una inclinazione all'inserimento stabile nel mercato occupazionale e nella società.

Da un'analisi dei dati relativi alle prime due regolarizzazioni emerge un forte coinvolgimento della presenza africana; mentre nelle due successive si registra una crescente incidenza dei lavoratori dell'Est Europa: sia gli immigrati africani che quelli dell'Est Europa rivelano una spiccata tendenza alla stabilità.

Nell'andamento delle regolarizzazioni a livello territoriale viene ridimensionato nel tempo il peso percentuale delle Isole (Sicilia e Sardegna), legato alla maggiore incidenza dei marocchini e dei tunisini poi venuta meno a favore dei cittadini dell'Europa Centro-Orientale; rimane invariata l'incidenza del Centro Italia con poco meno di un terzo del totale e aumenta l'incidenza del Nord fino a superare la metà del totale.

Se tra i soggiornanti regolari le donne tendono a raggiungere l'incidenza percentuale dei maschi, tra i regolarizzati la sperequazione è più rilevante e i maschi costituiscono i tre quarti del totale: per molte donne l'ingresso avviene successivamente a titolo di ricongiungimento con i regolarizzati e di questo si trova il riscontro nei dati successivi agli anni di regolarizzazione, che rilevano la quasi raggiunta la parità percentuale tra i due sessi.

Tra i regolarizzati l'incidenza delle persone sposate è al di sotto del 40% (tra i normali soggiornanti si tratta di circa 10 punti percentuali in più) e l'età media è più bassa (29 anni rispetto a 34 anni).

I beneficiari di questi provvedimenti sono per lo più immigrati entrati clandestinamente in Italia e, in misura molto ridotta, persone che avevano visto scadere il loro precedente permesso di soggiorno (gli "overstayers" sono stati il 18% nel 1990, il 13% nel 1995 e il 9% nel 1998). Successivamente è aumentato il numero degli "overstayers", anche perché per la maggior parte dei Paesi dell'Est è stato abolito l'obbligo del visto.

Col tempo diminuisce tra i regolarizzati il numero dei coniugati e delle persone con figli a carico e questo è indice del maggior protagonismo assunto dai giovani. I coniugati sono il

70,8% tra i regolarizzati del 1986, il 61,1% tra i regolarizzati del 1990, il 45,9% tra i regolarizzati del 1995 e il 38,1% tra i regolarizzati del 1998 (la media complessiva dei quattro scaglioni è pari al 47,1%). I coniugati con prole, che sono solo il 9,6% tra i regolarizzati del 1995 e appena il 3,1% tra i regolarizzati del 1998, superano il 15% tra i beneficiari delle prime due regolarizzazioni (15,5% tra i beneficiari del 1990 e l'8,4% tra i beneficiari del 1986).

L'inserimento occupazionale dei regolarizzati è risultato migliore durante gli ultimi provvedimenti e ciò attesta il crescente fabbisogno del mercato: sono risultati infatti occupati il 76,3% dei regolarizzati nel 1995 e il 92,0% di quelli regolarizzati nel 1998 a fronte del 68,5% dei regolarizzati nel 1986 e del 77,4% nel 1990.

Su questo andamento differenziato ha influito, in particolare, il crescente peso delle donne nelle regolarizzazioni, per le quali l'inserimento occupazionale è meno difficoltoso.

Un'altra tendenza dei regolarizzati consiste nello spostamento verso le regioni del Nord e in parte del Centro Italia alla ricerca di opportunità (o di migliori opportunità) di lavoro. Le donne, invece, hanno la tendenza a concentrarsi nei grandi centri urbani, dove notoriamente il loro apporto è più richiesto.

Le regolarizzazioni hanno rappresentato nel passato l'unico strumento per rispondere ai continui flussi di immigrati impossibilitati a trovare sbocchi adeguati attraverso le vie d'ingresso legali. Con il tempo è emersa la necessità di intervenire sulla consistenza delle quote e sulla effettiva agibilità dei meccanismi di ingresso in un'ottica non solo nazionale. Proprio per questo motivo è auspicabile che nella UE vengano riformulate adeguate politiche migratorie a partire da alcuni concetti chiave, divenuti ormai imprescindibili:

- necessità di norme quadro internazionali;
- importanza di un atteggiamento comune verso l'irregolarità da parte degli Stati membri dell'Unione Europea;
- approccio più realistico alla questione delle quote d'ingresso, tenendo conto delle esigenze differenziate dei singoli Paesi;
- stanziamento di più cospicui fondi comunitari non solo per il contrasto dei flussi irregolari, ma anche per l'enfatizzazione delle vie regolari di accesso.

10. Conclusioni

In occasione di una Informativa urgente alla Camera dei Deputati (8 ottobre 2004), il Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu ha sostenuto che: "Il fenomeno delle migrazioni è destinato a durare a lungo nel tempo (...) incidendo profondamente sui processi economici, politici e sociali del bacino del Mediterraneo. Se per i Paesi di origine l'immigrazione regolare è quasi sempre una triste necessità, per quelli di arrivo è certamente una opportunità da cogliere e governare con saggezza, prestando attenzione tanto alle esigenze del proprio sistema produttivo quanto ai problemi della integrazione di chi viene in Europa solo per lavorare e vivere in pace. L'immigrazione clandestina, invece, è la patologia di questo grande e positivo fenomeno (...).

Questo è (...) un problema europeo. Perché le frontiere italiane, come quelle spagnole, francesi, greche o maltesi, sono oggi frontiere europee; perché su quattro immigrati che arrivano clandestinamente in Italia, almeno tre se ne vanno in altri Paesi dell'Unione; perché nessuno dei Paesi più esposti può farcela da solo a controllare il fenomeno e, viceversa, perché tutta l'Europa si è ampiamente giovata dell'immigrazione e continua a giovarsene (...). Occorre, dunque, una nuova e lungimirante politica europea per l'immigrazione".

A tale impostazione del fenomeno, fanno eco le riflessioni che negli ultimi anni Caritas e Migrantes hanno espresso in occasione della pubblicazione annuale del "Dossier Statistico Immigrazione".

Secondo Caritas e Migrantes il dibattito sull'immigrazione non sempre riesce a cogliere la dimensione strutturale del fenomeno. Quello di oggi è un mondo di esodo in gran parte forzato. Raramente è la libera scelta a spingere una persona a trasferirsi in un altro paese, come ha richiamato con continuità il magistero pontificio. Si fugge da condizioni di vita divenute insostenibili: povertà estrema, economia disastrosa, degrado ambientale e fattori climatici di desertificazione, squilibri demografici, mancanza di sistemi minimi di sicurezza di sanità e di servizi, esclusione dalla partecipazione alle decisioni politiche, violazione dei diritti umani, persecuzioni di motivi di genere e di religione, conflitti interni e guerre. Emigrare per milioni di persone significa coltivare una speranza di venire nuovamente a capo della propria vita, quando non addirittura di sopravvivere.

Per togliere ai trafficanti la gestione dei candidati all'immigrazione più ignari e sprovvisti di mezzi e per facilitarne il contatto con i datori di lavoro, bisogna anche rispondere alla crescente pressione migratoria ampliando le vie legali ed evitando che politiche migratorie eccessivamente restrittive diventino, esse stesse, causa di flussi illegali e di soggiorni irregolari.

Va ricordato che in Europa il processo di chiusura delle frontiere, avviato da diversi Paesi dopo la crisi petrolifera del 1973 nel mito di un continente a opzione zero in materia d'immigrazione, inframmezzato dall'introduzione del visto obbligatorio per la maggior parte dei Paesi africani nel 1985, è continuato fino al 1999, quando il Consiglio Europeo di Tampere ha inaugurato una diversa linea d'intervento. In quell'occasione, dopo tanti anni, questa chiusura è stata qualificata come né realistica né auspicabile.

Negli anni successivi il percorso è stato tutt'altro che uniforme, complice anche il clima seguito ai fatti terroristici dell'11 settembre 2001 negli USA, che ha dato la priorità al mantenimento dell'ordine e della sicurezza e ha alimentato un atteggiamento di sospetto se non di ostilità.

Oltre alla programmazione dei flussi, sembra essere deficitario anche l'aiuto allo sviluppo. Peraltro, anche nell'auspicata ipotesi di un serio piano di sostegno al continente africano, è presumibile la continuazione, nel breve e nel medio termine, dei flussi migratori che, insieme allo sviluppo in loco, sono un fattore determinante per la ripresa di quei Paesi e, pertanto, qualcosa di più di una risposta individuale di fronte ad una situazione disperata.

L'auspicio avanzato da più parti è che venga superata la visione di un governo dell'immigrazione basato sulla repressione e che non si dimentichi che una legge soddisfacente deve avere anche una forza incentivante in grado di sottrarre clienti ai trafficanti di manodopera.

A livello societario è ormai evidente che l'immigrazione va sempre più inquadrata in termini di inserimento definitivo, per cui i nuovi venuti sono chiamati a recepire senza riserve le regole fondamentali della società che li accoglie e, a loro volta, devono sentirsi accolti dalla popolazione locale nel contesto di una società multiculturale imperniata sulle differenze e, perciò, in grado di rispettarle.

11. Bibliografia

- AA.VV., *Migrazioni, mercato del lavoro e sviluppo economico. Dossier di ricerca*, Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo, Comune di Milano, ISMU, Milano, 2000.
- Abella M. I., *Mondalisation, marchés du travail et mobilité*, in: «Migrations Société», n. 79/2002, pp. 181-194.
- Ambrosini M., *Immigrazione irregolare e sanatoria*, in: «Animazione Sociale», XXXV, n. 7-8, 2005, pp. 526-537.
- Ammendola C.F., Forti O., Pittau. F., Ricci A. *The impact of immigration on Italy's society*, Idos, Rome, 2004.
- Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations, *La migration clandestine. Enjeux et perspectives*, Al Karama, Rabat, 2000.
- Associazione Irene, *Polizia e traffico degli esseri umani. Sistema dei controlli e protezione delle vittime*, DG Giustizia e Affari Interni - Programma STOP II, Milano, 2002.
- Barbagli M. - Colombo A. - Sciortino G., *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Barrucci T. - Liberti S., *Lo stivale meticcio. L'immigrazione in Italia oggi*, Carocci, Roma 2004.
- Basso P. - Perocco F., *Gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Bentivogli F. - Carfagna M. - Pittau F., *L'incidenza dell'Est Europa in Italia dopo la regolarizzazione del 2002*, in Forti O. - Pittau F. - Ricci A., *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, IDOS, Roma, 2004, pp. 251-271.
- Blangiardo G.C., *Il campionamento per centri o ambienti di aggregazione nelle indagini sulla presenza straniera*, Studi in onore di G. Landenna, 13-30, Giuffrè, Milano, 1996.
- Boeri T., *Più controlli contro il lavoro nero*, in: «Il Sole 24 Ore», 26 febbraio 2003.
- Bonaccio G., *Cittadini extracomunitari. Ingresso soggiorno e regolarizzazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2003.
- Camera di Commercio - Caritas di Roma, *Gli immigrati nell'economia romana: lavoro, imprenditoria, risparmio, rimesse*, CCIAA Roma, Roma, agosto 2003.
- Camera di Commercio - Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Primo Rapporto 2004*, Idos, Roma, 2005.
- Caponio T. - Colombo A., *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Carfagna M., *Le regolarizzazioni tra il 1986 e il 1998*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2002*, Anterem, Roma, 2002.
- Caritas Ambrosiana, *Uscendo dall'ombra. Il processo di regolarizzazione degli immigrati e i suoi limiti*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- Caritas Diocesana di Roma/Settore Immigrazione, *Tabelle comparative tra la legge 30 luglio 2002 n. 189 modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo e il T.U. 25 luglio 1998 n. 286*, Caritas di Roma, Roma, 2002.
- Caritas Diocesana di Roma/Dossier Statistico Immigrazione, *Immigrazione nell'area romana. Schede e tabelle. Situazione all'inizio del 2003 e dati sulla regolarizzazione*, Caritas di Roma, Roma, 2003.
- Caritas di Roma, *Dossier Statistico Immigrazione*, edizioni annuali dal 1991 al 1993, Ed. Sinnos, Roma.

- Caritas di Roma, *Dossier Statistico Immigrazione*, edizioni annuali dal 1994 al 2001, Ed. Anterem, Roma.
- Caritas di Roma - International Labour Organization, *Maghréb, démographie, développement et migrations*, Roma, 2000.
- Caritas Italiana, *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, IDOS, Roma, 2005.
- Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, edizioni annuali dal 2002 al 2003, Ed. Anterem, Roma.
- Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, edizioni annuali dal 2004 al 2005, IDOS, Roma.
- CENSIS, *Immigration and Foreign Presence in Italy, 2002-2003. Sopemi Report 2003*, Censis, Roma, 2003.
- CENSIS, *Un nuovo ciclo di sommerso. Supporto conoscitivo ai servizi per l'impiego. Sintesi della ricerca*, Censis, Roma, luglio 2005.
- Chiuri M.C., De Arcangelis G., D'Uggento A., Ferri G., *Survey on Illegal Migration to Italy (SIMI)*, Dipartimento di Economia dell'Università di Bari, Bari 2003.
- Claude V. M, a cura di, *Preventing Illegal Migration: Juggling economic imperatives, political risks and individual rights*, Consiglio d'Europa (European Committee on Migration – CDMG), Strasbourg, March 2003.
- CNEL-Fondazione Andolfi, a cura di Maurizio Andolfi e Cristina Finocchiaro, *Le colf straniere: culture familiari a confronto*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- CNEL, *Regolazioni dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi*, Documenti n. 29, Roma, dicembre 2003.
- Colombo A. - Sciortino G., *Gli immigrati in Italia. Assimilati o esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Communication of the Commission on undeclared work, Brussels, COM(98)219
- Correale G. – Di Muro L., *Il codice per gli stranieri. Commentato con la giurisprudenza*, Editore La Tribuna, Piacenza, 2005.
- D'Angelo A. - Ricci A., *Diritti Rifugiati in Europa. Politiche e prassi di integrazione dei rifugiati*, Relazioni Internazionali, Roma, 2005.
- Dal Lago A. – Quadrelli E., *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Feltrinelli, Milano, 2003.
- Dal Lago A., *Lo straniero e il nemico: Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova 1998.
- Dal Lago A., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999.
- Delle Donne M., *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione europea*, Derive Approdi, Roma, 2004.
- Di Sciullo L. - Pittau F., *Il lavoro stagionale in Italia*, in: «Affari Sociali Internazionali», n.1/2003, pp. 43-54.
- Di Maggio F. - Fucilitti A. - Pittau F. - Samà L., *Immigrazione e collaborazione domestica: i dati del cambiamento*, in Atti del Seminario “Vangelo, lavoro e immigrazione: collaboratrici e collaboratori familiari”, Quaderni della Segreteria Generale della CEI, 1/2005, pp. 171-191.
- Ehrenreich B. – Hochschild A. R., *Donne globali: tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano, 2004.
- Eurispes, *L'oro nero: una indagine Eurispes sul sommerso in Italia*, Roma, giugno 2002.
- Fasani F. – Pellizzari M., *Immigrazione irregolare: espulsioni e manodopera immigrata*, in: «La Stampa», 26 maggio 2003.
- FILLEA – CGIL, *Il colore dei diritti. I lavoratori stranieri e la sfida della qualità nel settore delle costruzioni. Secondo dossier su lavoro ed immigrati in edilizia*, Fillea-Cgil, 2004.
- Fondazione Ismu, *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- Forti O. - Pittau F., *Italia paese di immigrazione: tra flussi regolari e irregolari*, in: «Studi Emigrazione», n. 153/2004, pp. 157-168.
- Forti O. - Pittau F., *Mercato occupazionale, lavoro nero e immigrazione*, in: «Affari Sociali Internazionali», n. 1/2005, pp. 55-66.

- Forti O. – Pittau F. – Ricci A., *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, IDOS, Roma, 2004.
- Galièni S. – Patete A., *Frontiera Italia*, Città Aperta Edizioni, Troina (EN), 2002.
- Gallino L., *SOS lavoro nero*, in: «La Repubblica», 16 gennaio 2003.
- Geronimi E., *Admisiòn, contrataciòn y protecciòn de trabajadores migrantes*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginevra, 2004.
- Gnesotto G., *Il paese delle meraviglie*, in «L'emigrato», maggio-giugno 2004.
- International Labour Organization, *Toward a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Geneva, 2004.
- I.L.O., *Halte au travail forcé: rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, BIT, Geneva, 2001.
- International Organization for Migration, *Trafficking in migrants: characteristics and trends in different regions of the world*, communication au XI Séminaire sur “International Response to trafficking in migrants and the safeguarding of migrants rights”, Geneva, 26-28 ottobre 1994.
- Leone L., a cura di, *Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza. Anatomia di un fallimento. Rapporto di Medici senza Frontiere*, Sinnos Editrice, Roma, 2005.
- Linarad A., *Migration and Globalisation, The new Slaves*, Confédération Internationale des syndicats libres, Brussels, 1998.
- Livi Bacci M., a cura di, *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Macioti M. I. - Pugliese E., *Gli immigrati in Italia*, Editori Laterza, Roma – Bari, 1991.
- Macioti M. I. – Pugliese E., *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2003.
- Medici Senza Frontiere, *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa. Di nascosto. Indagine sulle condizioni di vita e di salute dei lavoratori stranieri impiegati nell'agricoltura italiana*, marzo 2005.
- Melotti U., *Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche*, Bruno Mondadori Editori, Milano, 2004.
- Merlino C. - Pittau F., *L'agricoltura in Italia e in Europa: situazione odierna, prospettive e apporto degli immigrati*, in: «Affari Sociali Internazionali», n. 2/2003, pp. 105-118.
- Mezzadra S., *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Derive Approdi, Roma, 2004.
- Monzini P. – Pastore F. – Sciortino G., *L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*, CESPI, Roma, 2004.
- Morini C., *La serva serve. Le nuove forzate del lavoro domestico*, Derive Approdi, Roma, 2001.
- Natale M., Strozza S., *Gli immigrati stranieri in Italia – Quanti sono, chi sono, come vivono?*, Cacucci editore, Bari, 1997.
- Palidda, S., *Devianza e criminalità tra gli immigrati: ipotesi per una ricerca sociologica*, in: «Inchiesta», 103, 1994.
- Pastore F., *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2004.
- Pittau F., *Legge 40/1998: documenti del Governo sulla presenza straniera irregolare e sulla programmazione dell'immigrazione*, in: «Affari Sociali Internazionali», n. 2/1999.
- Pittau F. - Colaiacomo A. - Forti O. - Melchionda U., *Immigrati e mercato occupazionale: spunti di riflessione*, in: «Affari Sociali Internazionali», 4/1999, pp. 147-174.
- Pittau F., *Mercato occupazionale e nuovi lavoratori. Per una riflessione sul ruolo degli immigrati*, in: «Affari Sociali Internazionali», n.4/2001, pp. 133-153.
- Pittau F. - Forti O., *La presenza irregolare in Italia*, in: «Affari Sociali Internazionali», n. 4/2004, pp. 125-138.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri del Governo Italiano, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006*.
- Raimondi F. – Ricciardi M., a cura di, *Lavoro migrante. Esperienza e prospettiva*, Derive Approdi, Roma, 2004.
- Regularisation des étrangers illégaux dans l'Union européenne. Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe*, sotto la direzione di Philippe De Bruycker, Collection de la Faculté de droit, Université Libre de Bruxelles, 2000.
- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 1996.

- Reyneri E., *Immigrazione ed economia sommersa nell'Europa meridionale*, in: «Studi Emigrazione», XLI, n. 153/2004, pp. 91-114.
- Ricci A., *Allargamento UE, nuove dinamiche e nuovi confini*, in: «Affari Sociali Internazionali», n. 3/2005, pp. 33-43.
- Ricci A., *Eastern Europe, new partner for the management of immigration policies*, in: «Sfera Politicii», n. 119, Bucharest, 2006.
- Rossi A., *Strumenti per il welfare locale. Anziani e assistenti immigrate*, Ediesse, Roma, 2004.
- Scevi P., *Manuale di diritto delle migrazioni. La condizione giuridica dello straniero dopo la riforma*, Editore La Tribuna, Piacenza, 2002.
- Scevi P., *Mai più irregolari da Est: i nuovi Stati membri e la libera circolazione*, in Forti O. – Pittau F. – Ricci A., *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, IDOS, Roma, 2004, pp. 272-276.
- Schneider F. *The increase of the size of the shadow economies of the 18 OECD countries: some preliminary explanations*, IFO, Working Paper n. 306.
- Sciortino G., *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- Sciortino G. – Colombo A, a cura di, *Stranieri in Italia. Un'immigrazione normale*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Sistema Interventi Decentrati (ANCI-OIM), *Tornare e ricominciare. Guida sul Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione nelle aree di origine*, Roma 2005.
- Simoncini S., *Frontiera sud. Marocco/Spagna: viaggio nei non-luoghi dell'immigrazione "illegale"*, Fandango Libri, 2004.
- Solivetti L. M., *Immigrazione, integrazione e crimine in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Sopemi, *Tendances des migrations internationales. Système d'observation permanente des migrations. Rapport annuel 2000*, OCDE, Parigi, 2001.
- Strozza S., *Estimates of the illegal foreigners in Italy: review of literature*, in: «International Migration Review», n. 38, 2004, pp. 309-331.
- Taran P. A. – Geronimi E., *Globalisation et migrations de main-d'oeuvre: Importance de la protection*, BIT-Secteur de la protection sociale/Programme des Migrations Internationales, Genève, 2003.
- Venturini A., *Le migrazioni e i paesi sudeuropei. Un'analisi economica*, UTET, Torino, 2002.
- Zanfrini L., a cura di, *Learning by programming. Secondo rapporto sui fabbisogni professionali delle imprese italiane e la politica di programmazione dei flussi migratori*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Zanfrini L., *Il lavoro*, in: Fondazione ISMU, *Nono rapporto sulle migrazioni 2003*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 113-132.
- Zizza R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Banca d'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi, Roma, dicembre 2002.
- Zucchetti E., a cura di, *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano, 2004.

12. Appendice statistica

ITALIA. Prospetto generale dell'immigrazione in Italia (2002-2004)

Stima complessiva presenza regolare			
	2002	2003	2004
Stima presenza complessiva, minori inclusi	1.850.000	2.598.223	2.786.340
Variazione annuale %	15,6	40,4	7,2
% 2004 su stranieri nell'UE a 25: 9,2%			
Ripartizione territoriale (val. perc.)	2002	2003	2004
NORD OVEST (Lombardia, Piemonte, Liguria, Valle D'Aosta)	32,8	33,4	34,0
NORD EST (Veneto, Friuli V.G., Trentino A.A., Emilia Romagna)	25,9	24,5	25,3
CENTRO (Toscana, Umbria, Marche, Lazio)	28,3	28,0	27,1
SUD (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	8,9	10,5	9,9
ISOLE (Sicilia, Sardegna)	4,0	3,6	3,7
Provenienze per continente (val. perc.)	2002	2003	agosto 2004
Europa	42,5	47,9	51,9
Africa	26,5	23,5	23,8
Asia	18,5	16,8	13,1
America	11,8	11,5	10,9
Oceania/Apolidi/Ignota	0,6	0,2	0,3
I valori differiscono per i residenti (ISTAT 2004): Europa 50,7%, Africa 26,9%, Asia 13,0%, America 9,3%, Oceania e altri (0,2%)			
Settori di inserimento	Assunzioni T.I. 2002 %	Assunzioni T.I. 2003 %	Assunzioni T.I. 2004 %
AGRICOLTURA / PESCA	13,8	7,4	7,7
INDUSTRIA	26,4	21,7	23,4
costruzioni	9,6	8,4	10,3
ind. metalli	3,9	3,1	3,1
ind. alimentare	2,4	1,9	2,0
ind. tessile	2,3	1,7	1,8
ind. meccanica	1,3	1,0	1,0
ind. trasformaz.	0,9	0,7	0,7
ind. conciaria	1,1	0,8	0,6
ind. gomma	0,8	0,7	0,6
ind. legno	0,7	0,6	0,6
altre industrie	3,4	2,8	2,7
SERVIZI	39,2	27,1	28,2
alberg. e rist.	16,6	9,1	10,1
att. immobiliari/pulizie	8,4	5,8	5,7
commercio al dettaglio e all'ingrosso	5,2	5,2	4,6
trasporti	4,6	3,8	3,8
serv. pubblici	2,3	1,4	1,4
sanita'	1,2	1,1	1,3
altri servizi	0,9	0,7	1,3
ATT. NON DETER.	20,6	43,7	40,7
Totale %	100,0	100,0	100,0
Totale v.a.	659.847	771.813	783.303

Fonte: Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2005 da varie fonti

ITALIA. Normativa sulle regolarizzazioni

<i>Disposizioni normative</i>	<i>Termine per l'ingresso</i>	<i>Domande regolarizzazione</i>	<i>Domande accolte</i>
Circ. Ministero Lavoro 17.12.1979, 8.3.1980, 2.3.1982, 9.9.1982	31.12.1980	5.000	5.000
Legge 943/1986 e successive proroghe; da ultima legge 81/1988	31.12.1986	113.349	105.000
Decr. Legge 416/1989 convertito con legge 39/1990	31.12.1999	234.841	222.000
Decreto legge 19/1995 convertito con legge 617/1996	19.11.1995	258.761	246.000
Decreto Pres. Consiglio Ministri 16.10.1998 e decreto legislativo 113/1999	27.3.1998	250.747	217.000*
Legge 189/2002 e Legge 222/2002	10.6.2002	702.156	650.000**

* l'esame di una ulteriore quota di circa 35.000 domande è rimasto per lungo tempo sospeso per il carattere dubbio della documentazione probatoria.

** il numero è ancora provvisorio a causa di vertenze in corso.

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes

ITALIA. Lavoratori soggiornanti e istanze di regolarizzazione per lavoro (2002)

<i>Aree territoriali</i>	<i>Istanze regolarizzazione</i>	<i>Lavoratori immigr. provenienti dai Paesi a forte pressione migratoria sogg. al 31.12.2001</i>	<i>Incid. % domande regolar. su 100 lav. soggiornanti</i>
Nord Ovest	233.943	242.016	96,7
Nord Est	132.291	177.874	74,4
Centro	203.852	191.451	106,5
Sud	111.216	64.223	173,2
Isole	20.854	30.765	67,8
ITALIA	702.156	706.329	99,4

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

ITALIA. Le vie dei trafficanti clandestini

<i>Partenza</i>	<i>Tappe intermedie</i>	<i>Arrivo</i>	<i>Costo €</i>
Rotte orientali			
1. Sri Lanka (rotta nuova)	Egitto o Turchia	Sicilia	5.000
2. Da vari paesi, compresi quelli asiatici	Raduno in camion a Istanbul, Izmir, Bodrun, Antalya	Italia Tramite l'Italia altrove	2.500 4.000
3. Balcani e Turchia (rotta classica)	Canale d'Otranto	Puglia e Calabria	-
4. Varianti	Al largo dell'Albania o di Creta trasferimento su carrette del mare	-	-
Rotte africane			
Marocco, Tunisia e Africa subsahariana	Lampedusa, Pantelleria, San Vito Lo Capo, Ma zara del Vallo	Altre parti d'Italia o Europa	1.000/2.000
Piste terrestri			
Africa	Spagna e Francia tramite camion o pullman	Italia per il valico di Ventimiglia	3.300
Balcani e Asia (pista dei	Slovenia	Gorizia e Trieste	-

passeurs)			
-----------	--	--	--

FONTE: Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes sulla base di fatti di cronaca

ITALIA. Respingimenti, espulsioni e rimpatri (1999-2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Respingimenti alla frontiera	48.437	42.221	41.058	43.795	27.397	24.528
Espulsioni/Rimpatri dall'Italia	23.955	23.836	34.390	44.706	37.756	35.437
<i>TOT. persone allontanate</i>	<i>72.392</i>	<i>66.057</i>	<i>75.448</i>	<i>88.501</i>	<i>65.153</i>	<i>59.965</i>
persone non ottemperanti	40.489	64.734	58.207	61.282	40.586	45.697
TOTALE persone coinvolte	112.881	130.791	133.655	149.783	105.739	105.662
<i>% persone allontanate/coinvolve</i>	<i>64,1</i>	<i>50,5</i>	<i>56,4</i>	<i>59,1</i>	<i>61,6</i>	<i>56,8</i>

FONTE: Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes sudati del Ministero dell'Interno

ITALIA. Immigrazione irregolare nei risultati delle ispezioni aziendali (2000-2004)

	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
Ispezioni	25.742	24.951	21.572	23.341	26.256
Extrac. al lavoro	11.172	12.186	12.444	21.031	24.720
- di cui non in regola	4.612	4.808	3.975	4.154	4.863
- di cui clandestini	3.046	2.664	2.223	1.159	2.596
- incidenza extrac. non in regola	41,3%	39,5%	31,9%	19,8%	19,7%
- incidenza extrac. clandestini	27,3%	21,9%	17,9%	5,5%	10,5%

FONTE: Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes su dati del Ministero del Lavoro/Nucleo Carabinieri – Ispettorato del lavoro

ITALIA. Lavoratori irregolari e clandestini: i risultati delle indagini ispettive (1993- 2004)

<i>Anno</i>	<i>Dipendenti immigrati</i>	<i>% con permesso di soggiorno</i>	<i>% senza permesso di soggiorno</i>
1993	48.300	65,2	34,8
1994	56.700	51,4	48,6
1995	37.100	65,2	34,8
1996	31.600	50,3	49,7
1997	33.800	67,2	32,8
1998	31.200	71,9	28,1
1999	21.695	88,2	11,8
2000	11.172	72,7	27,3
2001	12.186	78,1	21,9
2002	12.350	80,6	19,4
2003	21.031	94,5	5,5
2004	24.720	89,5	10,5

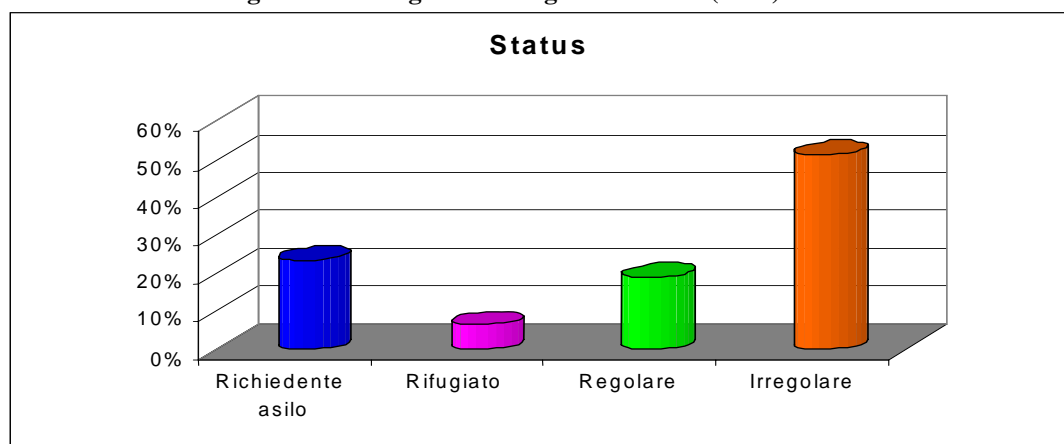
FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero del Lavoro

ITALIA. Discriminazione: tipologia dei casi segnalati all'UNAR (2004)

Ambito della discriminazione	v.a.	%	Ambito della discriminazione	v.a.	%
Lavoro	86	28,9	Trasporto pubblico	16	5,4
Casa	63	21,1	Salute	14	4,7
Forze dell'ordine	28	9,4	Scuola e istruzione	13	4,4
Erogazione servizi da enti pubblici	26	8,7	Altro	10	3,4
Erogazione servizi da pubblici esercizi	25	8,4			
Erogazione servizi finanziari	17	5,7	TOTALE	298	100,00

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Dati UNAR

ITALIA. Lavoratori agricoli: status giuridico degli intervistati (2005)



FONTE: MSF, Rapporto sui lavoratori stranieri impiegati stagionalmente nell'agricoltura italiana, 2005

ITALIA. Alcuni esempi di organi di rappresentanza stranieri a livello locale

Città	Forma	Base giuridica regolamento	Ultime Elezioni	Membri	Di cui donne	% votanti
PADOVA	Consigli comunità straniere	Delibere di Giunta: 51, 105 e 477 del 2002	2003	6	2	
TORINO	Consulta comunale		1995			21,00
ANCONA	Consiglieri aggiunti	Atto del Consiglio n. 11 del 2001	2001	2	0	26,5
LECCE	Consigliere aggiunto	Delibera 122 del 2002	2003	1	0	24,8
ROMA	Consulta cittadina e consiglieri aggiunti	Delibera 191 del 2003	2004	23+4	7	57,3*
BOLZANO	Consulta degli immigrati	Delibera 38 del C.C. del 2003	2004	16	6	43,0
MODENA	Consulta comunale	Delibere del C.C n.83/1996, n.66/1999, n.40/2003	1999	20	4	23,00
RAVENNA	Consulta comunale	Delibera di C.C n.49/2003 e deliberazione del 29 aprile 2003	2003	21	3	22,75
FORLI'	Consulta comunale	Delibere di C.C n.205/1997 e n.48/2000	2000	11	1	32,00
CESENA	Consulta comunale	Delibera di C.C. n.94/2001	2002	17	2	19,1
RIMINI	Consulta provinciale	Delibera di C.P. n.9/2004	2002	11	0	25,00

FONTE: Caritas Italiana, Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto, IDOS, Roma, 2005.

ITALIA. Caratteristiche delle regolarizzazioni (1986, 1990, 1995, 1998, 2002)

Regolarizzazione del 1986				
<i>Soggiornanti</i>	<i>Paesi FPM</i>	<i>Dom. regolarizz.</i>	<i>Tasso sui sogg.</i>	<i>Domande accettate</i>
207.201	-	113.349	57,1%	105.000
Domande di regolarizzazione per aree continentali di provenienza				
Africa	- di cui Nord Africa	Asia	Europa dell'Est	America Latina
49,1%	32,6%	24,8%	7,5%	4,5%
Regolarizzazione del 1990				
<i>Soggiornanti</i>	<i>Paesi FPM</i>	<i>Dom. regolarizz.</i>	<i>Tasso sui sogg.</i>	<i>Domande accettate</i>
320.104	172.823	234.841	73,4%	222.000
Domande di regolarizzazione per aree continentali di provenienza				
Africa	- di cui Nord Africa	Asia	Europa dell'Est	America Latina
49,4%	32,6%	32,3%	7,5%	4,5%
Regolarizzazione del 1995				
<i>Soggiornanti</i>	<i>Paesi FPM</i>	<i>Dom. regolarizz.</i>	<i>Tasso sui sogg.</i>	<i>Domande accettate</i>
729.159	528.430	258.761	35,5%	246.000
Domande di regolarizzazione per aree continentali di provenienza				
Africa	- di cui Nord Africa	Asia	Europa dell'Est	America Latina
40,2%	25,1%	24,7%	25,5%	9,4%
Regolarizzazione del 1998				
<i>Soggiornanti</i>	<i>Paesi FPM</i>	<i>Dom. regolarizz.</i>	<i>Tasso sui sogg.</i>	<i>Domande accettate</i>
1.090.820	867.684	250.747	23,0%	217.000
Domande di regolarizzazione per aree continentali di provenienza				
Africa	- di cui Nord Africa	Asia	Europa dell'Est	America Latina
33,2%	19,5%	22,0%	37,3%	7,0%
Regolarizzazione del 2002				
<i>Soggiornanti</i>	<i>Paesi FPM</i>	<i>Dom. regolarizz.</i>	<i>Tasso sui sogg.</i>	<i>Domande accettate</i>
1.512.324	1.358.248	702.156	46,4%	650.000
Domande di regolarizzazione per aree continentali di provenienza				
Africa	- di cui Nord Africa	Asia	Europa dell'Est	America Latina
17,2%	12,3%	13,6%	58,9%	10,3%

PMPF: Paesi a Forte Pressione Migratoria

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

ITALIA. La programmazione dei flussi (1998-2006)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Albania	3.000	3.000	6.000	6.000	3.000	1.000	3.000	3.000	4.500
Marocco	1.500	1.500	3.000	1.500	2.000	500	2.500	2.500	4.000
Tunisia	1.500	1.500	3.000	3.000	2.000	600	3.000	3.000	3.500
Somalia	-	-	-	500	-	-	-	100	100
Egitto	-	-	-	-	1.000	300	1.500	2.000	7.000
Nigeria	-	-	-	-	500	200	2.000	2.000	1.500
Moldavia	-	-	-	-	500	200	1.500	2.000	5.000
Sri Lanka	-	-	-	-	1.000	500	1.500	1.500	3.000
Bangladesh	-	-	-	-	-	300	1.500	1.500	3.000
Filippine	-	-	-	-	-	-	-	1.500	3.000
Pakistan	-	-	-	-	-	-	-	1.000	1.000
Ghana	-	-	-	-	-	-	-	-	1.000
Altri	-	-	6.000	4.000	-	-	2.500	700	1.400
Tot. Quote privilegiate	6.000	6.000	18.000	15.000	10.000	3.600	20.000	20.800	38.000
Non stagionali (escl. Priv.)	-	-	-	35.000	9.500	7.400	9.500	33.700	82.000
Non stagionali (incl. priv)	-	-	-	50.000	19.500	11.000	29.500	54.500	120.000
Stagionali	-	-	-	39.400	60.000	68.500	50.000	25.000	50.000
Quote totali	58.000	58.000	83.000	89.400	79.500	79.500	79.500	79.500	170.000

* Quote provvisorie

FONTE: Presidenza del Consiglio dei Ministri

ITALIA. Visti d'ingresso per lavoro e famiglia: prime 30 nazionalità (2004)

Paese	Lavoro Subordinato	%	Paese	Lavoro Autonomo	%	Paese	Famiglia	%
Romania	26.839	39,9	Russia	1.571	35,5	Marocco	13.448	15,5
Albania	5.462	8,1	Stati uniti	543	12,3	Albania	13.255	15,3
Marocco	4.363	6,5	Ucraina	455	10,3	Romania	8.335	9,6
Polonia	3.593	5,3	Cuba	334	7,5	Cina	7.185	8,3
Jugoslavia	2.571	3,8	Brasile	244	5,5	India	3.688	4,2
Rep. Slovacca	2.092	3,1	Bulgaria	136	3,1	Ucraina	3.424	3,9
Croazia	2.023	3,0	Germania	104	2,3	Jugoslavia	3.145	3,6
Tunisia	1.897	2,8	Kazakhstan	80	1,8	Bangladesh	3.130	3,6
Filippine	1.877	2,8	Romania	55	1,2	Macedonia	3.014	3,5
India	1.442	2,1	Giappone	53	1,2	Tunisia	2.452	2,8
Bulgaria	1.089	1,6	Argentina	52	1,2	Filippine	2.384	2,7
Cina	1.074	1,6	Rep. Dominicana	50	1,1	Pakistan	2.356	2,7
Sri Lanka	1.015	1,5	Regno unito	48	1,1	Peru'	2.355	2,7
Bosnia-Erzegov.	1.011	1,5	Senegal	48	1,1	Cuba	1.662	1,9
Macedonia	958	1,4	Jugoslavia	43	1,0	Ecuador	1.506	1,7
Peru'	866	1,3	Canada	41	0,9	Ghana	1.503	1,7
Egitto	723	1,1	Croazia	35	0,8	Sri Lanka	1.325	1,5
Stati uniti	654	1,0	Israele	34	0,8	Rep. Dominicana	1.227	1,4
Bangladesh	651	1,0	Pakistan	29	0,7	Costa avorio	1.191	1,4
Pakistan	604	0,9	Albania	28	0,6	Egitto	1.186	1,4
Ungheria	603	0,9	Macedonia	26	0,6	Senegal	1.016	1,2
Ucraina	569	0,8	Cina	26	0,6	Nigeria	763	0,9
Rep. Ceca	478	0,7	India	25	0,6	Bosnia-Erzegovina	730	0,8
Colombia	383	0,6	Rep. Slovacca	23	0,5	Russia	696	0,8
Indonesia	375	0,6	Corea del sud	23	0,5	Colombia	689	0,8
Russia	290	0,4	Polonia	22	0,5	Turchia	505	0,6
Giappone	261	0,4	Estonia	20	0,5	Algeria	414	0,5
Brasile	251	0,4	Tunisia	16	0,4	Bulgaria	367	0,4
Argentina	242	0,4	Rep. Ceca	14	0,3	Brasile	317	0,4
Kazakhstan	234	0,3	Bolivia	14	0,3	Stati uniti	292	0,3
Altri paesi	2.700	4,0	Altri paesi	237	5,4	Altri paesi	3.338	3,8
TOTALE	67.190	100,0	TOTALE	4.429	100,0	TOTALE	86.898	100,0

FONTE: Elaborazioni Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes su dati del Ministero Affari Esteri

ITALIA. Domande presentate in occasione delle regolarizzazioni del 1995, 1998 e 2002

PROVINCE E REGIONI	1995	1998	2002		
	v.a.	v.a.	v.a.	Domande per 100 persone PFPM	Domande per 100 dipendenti PFPM
<i>Torino</i>	12.639	10.207	35.792	79,0	192,0
Piemonte	18.751	17.055	57.116	68,0	139,8
<i>Aosta</i>	301	248	672	31,7	89,2
Valle d'Aosta	301	248	672	31,7	89,2
<i>Milano</i>	38.319	38.671	87.165	66,2	144,8
Lombardia	54.258	67.210	158.293	61,0	121,0
<i>Genova</i>	3.234	3.964	10.951	85,8	278,0
Liguria	5.239	6.214	17.862	80,0	249,4
Nord-Ovest	78.549	90.727	233.943	63,6	128,6
<i>Bolzano-Bozen</i>	840	717	2.173	19,0	18,8
<i>Trento</i>	520	988	3.392	26,9	32,0
Trentino-A. A.	1.360	1.705	5.565	23,2	23,9
<i>Venezia</i>	1.297	1.695	9.425	89,2	102,6
Veneto	17.617	19.449	61.418	54,2	63,8
<i>Trieste</i>	483	243	1.204	10,0	35,2
Friuli-V. Giulia	2.270	1.762	8.249	26,6	36,7
<i>Bologna</i>	3.163	3.163	13.075	46,9	63,5
Emilia-Romagna	13.625	13.211	57.059	50,7	70,2
Nord-Est	34.872	36.127	132.291	47,1	59,6
<i>Firenze</i>	8.371	7.635	17.218	82,1	164,6
Toscana	19.578	21.491	50.903	66,5	149,1
<i>Perugia</i>	2.373	2.827	10.387	55,1	128,3
Umbria	2.986	3.654	13.852	60,5	143,1
<i>Ancona</i>	780	1.130	4.225	42,6	66,0
Marche	3.143	3.279	14.906	43,4	69,7
<i>Roma</i>	45.279	41.450	107.476	64,8	459,9
Lazio	50.120	46.500	124.191	66,5	510,2
Centro	75.827	74.924	203.852	63,6	208,1
<i>L'Aquila</i>	1.579	927	3.352	56,6	390,7
Abruzzo	3.370	3.293	10.301	63,8	281,7
<i>Campobasso</i>	207	206	740	58,4	868,6
Molise	255	314	1.055	56,3	789,5
<i>Napoli</i>	12.667	10.644	36.572	130,2	1163,5
Campania	26.759	18.619	67.678	144,4	1839,2
<i>Bari</i>	4.260	4.370	6.246	55,2	785,0
Puglia	9.371	9.676	14.096	51,3	1044,9
<i>Potenza</i>	375	288	1.486	115,6	984,7
Basilicata	813	831	2.400	83,2	1063,3
<i>Catanzaro</i>	814	843	2.538	76,8	3175,7
Calabria	6.820	3.899	15.686	124,2	2579,4
Sud	47.388	36.632	111.216	103,1	1045,1
<i>Palermo</i>	5.958	2.699	4.283	35,4	470,1
Sicilia	16.909	10.015	17.689	44,0	668,0
<i>Cagliari</i>	1.494	1.796	1.409	34,0	963,1
Sardegna	2.503	2.541	3.165	39,2	931,5
Isole	19.412	12.556	20.854	43,2	701,1
ITALIA	256.048	250.966	702.156	62,4	129,3

PFPM: Paesi a Forte Pressione Migratoria

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

ITALIA. Soggiornanti stranieri per continente di provenienza (1970-2004)

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	42,5	26,5	18,5	11,8	0,2	0,5	*1.503.286
2003	47,9	23,5	16,8	11,5	0,1	0,1	**2.193.999
2004	47,3	23,7	17,3	11,5	0,1	0,1	***2.319.000

* Dati revisionati dall'ISTAT ** Dato del Ministero dell'Interno

*** Stima del "Dossier Statistico Immigrazione" sui permessi di soggiorno e relative disaggregazioni, esclusi i minori

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

ITALIA. Accordi di riammissione sottoscritti in materia migratoria

Paese	Luogo firma	Data firma	Entrata in vigore	Paese	Luogo firma	Data firma	Entrata in vigore
Albania	Tirana	18/11/1997	01/08/1998	Marocco	Rabat	27/07/1998	attesa ratifica
Algeria	Roma	24/02/2000	attesa ratifica; notifica Italia 7/12/2000	Moldavia	Roma	03/07/2002	ratifica in corso
Austria	Vienna	07/10/1997	01/04/1998	Nigeria	Roma	12/09/2000	ratifica in corso
Bosnia-Erz.	-	-	ratifica in corso	Pakistan	-	-	ratifica in corso
Bulgaria	Roma	22/07/1998	25/12/1998	Polonia	-	-	Accordo Schengen
Cipro	Nicosia	28/06/2002	22/05/2003	Romania	Bucarest	04/03/1997	01/02/1998
Croazia	Roma	27/06/1997	01/06/1998	Serbia Mont.	Belgrado	28/01/2003	ratifica in corso*
Estonia	Tallin	22/05/1997	01/02/1999	Slovacchia	Bratislava	30/07/1998	01/01/1999
Filippine	-	-	In negoziato	Slovenia	Roma	03/09/1996	01/09/1997
Francia	Chambery	03/10/1997	15/07/2000	Spagna	Roma	04/11/1999	01/02/2001
Fyrom	Skopie	26/02/1997	23/10/1997	Sri Lanka	-	Scambio note 24/09/2001	24/09/2001
Georgia	Roma	15/05/1997	attesa ratifica; notifica Italia 14/08/1997	Svizzera	Roma	10/09/1998	01/05/2000
Grecia	Roma	30/04/1999	18/04/2001	Tunisia	-	Scambio note 06/08/1998	06/08/1998
Lettonia	Riga	21/05/1997	07/11/1997	Ucraina	-	-	Negoziato in corso
Lituania	Vilnius	20/05/1997	01/12/1998	Ungheria	Budapest	20/05/1997	10/04/1999
Malta	La Valletta	08/12/2001	29/11/2002	*sostituisce quello firmato nel 1997, entrato in vigore il 01/08/1998, rimasto di fatto disapplicato			

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Dati di fonte governativa