

*e) Frontiere marittime*

In occasione della riunione del Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA), tenutasi il 17 novembre 2004, la Presidenza ha presentato un progetto di conclusioni del Consiglio sulla valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione del programma di misure per il contrasto dell'immigrazione clandestina attraverso le frontiere marittime degli Stati membri dell'Unione europea, sulla scorta di quanto rilevato dallo Studio di fattibilità sul controllo delle frontiere marittime dell'Unione europea realizzato da CIVIPOL.

Il programma dell'Aia, dopo aver ribadito che una cattiva gestione dei flussi migratori può condurre a catastrofi umanitarie quali quelle che si verificano nel Mediterraneo in seguito ai tentativi di entrare illegalmente nel territorio dell'UE, ha lanciato un appello a una maggiore collaborazione per evitare ulteriori perdite di vite umane. In tale contesto ha incoraggiato le iniziative degli Stati membri per la cooperazione in mare, su base volontaria, in particolare per operazioni di salvataggio conformemente al diritto nazionale e internazionale, possibilmente includendo una futura cooperazione con paesi terzi.

Il Consiglio ha inoltre rilevato che, a fronte dei progressi compiuti nell'attuazione del programma di misure per il contrasto dell'immigrazione clandestina attraverso le frontiere marittime, è tuttavia necessario compiere ulteriori progressi per quanto concerne le misure sia operative che legislative.

A livello operativo, il Consiglio propone le seguenti misure:

1. miglioramento/rafforzamento dello scambio d'informazioni sui movimenti migratori, in particolare tra l'UE, i suoi Stati membri e i paesi di origine e di transito dei migranti clandestini. In tale contesto, e basandosi sulle esperienze maturate dalla rete di funzionari di collegamento sull'immigrazione nei Balcani occidentali, sottolinea che occorre dedicare attenzione al rafforzamento e alla creazione nei paesi terzi maggiormente interessati di analoghe reti di funzionari di collegamento sull'immigrazione;
2. istituire e/o migliorare, dove necessario, i meccanismi di controllo del traffico marittimo e lo scambio sistematico di informazioni rilevanti tra le autorità competenti in conformità delle legislazioni nazionali;
3. presentare nel 2005 una proposta della Commissione riguardante le squadre di esperti nazionali dedicati allo studio e al perfezionamento delle norme operati.

Secondo quanto stimato dal Consiglio, una volta operativa, l'Agenzia per la gestione delle frontiere esterne avrà un ruolo determinante nel coordinamento delle operazioni congiunte in mare e nei porti. I centri per le frontiere marittime (il centro per le frontiere marittime occidentali – WSBC e il centro per le frontiere marittime orientali – ESBC), col compito di coordinare le operazioni e le misure congiunte in mare e nei porti, che potrebbero diventare una sezione specializzata dell'Agenzia, sono esortati ad accrescere la loro efficienza e la loro efficacia nel 2005. Tali centri dovrebbero altresì portare a termine lo studio relativo all'impiego della tecnologia e l'analisi delle

procedure di valutazione delle prestazioni nei porti lungo le coste, provvedendo inoltre a migliorare le comunicazioni tra i porti dell'UE.

Dal punto di vista legislativo, il Consiglio invita la Commissione ad effettuare un'analisi approfondita degli attuali strumenti di diritto internazionale applicabili al fenomeno migratorio clandestino via mare per verificare se sia necessario modificarli onde colmare le lacune esistenti sul piano normativo, prestando speciale attenzione alle operazioni di soccorso in alto mare, in particolare e ove opportuno, in relazione alla convenzione di Ginevra e alle procedure di asilo degli Stati membri con la possibilità di valutare un regime specifico in materia per il Mediterraneo. Il Consiglio invita la Commissione a presentare tale analisi entro il 2005.

#### **f) Progetto Nettuno**

Il progetto di un pattugliamento congiunto nel Mediterraneo centrale e orientale, presentato dal Governo italiano durante il semestre di presidenza, è stato approvato da parte della Common Unit nella riunione del 23 luglio 2003.

Il progetto prevedeva lo svolgimento di operazioni di vigilanza e controllo in un'ampia zona di mare, tradizionalmente interessata dalle rotte di immigrazione clandestina che collegano il nord Africa alle coste della Sicilia, mediante l'impiego congiunto e coordinato di unità navali e aeree italiane e dei paesi partecipanti. Inoltre, aveva lo scopo di sviluppare la collaborazione operativa tra i Paesi membri e gli Stati del Mediterraneo in adesione (acceding countries), attraverso un utilizzo ottimale delle risorse disponibili.

Successivamente, sono state organizzate due riunioni operative con i paesi membri interessati, che si sono tenute a Roma l'11 ed il 29 agosto 2003.

Alle riunioni, volte alla definizione degli aspetti operativi della prima fase dell'iniziativa che interessava il Mediterraneo Centrale, hanno partecipato rappresentanti di Italia, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Malta, Regno Unito, Paesi Bassi, Spagna ed Europol.

Le attività di pattugliamento del progetto »Nettuno« hanno avuto inizio il 9 settembre e sono terminate il 24 settembre 2003.

Unità aeree e navali di Francia, Regno Unito e Malta hanno concorso, con quelle italiane della Marina Militare, delle Capitanerie di Porto e della Guardia di Finanza, al pattugliamento di un area predeterminata del Mediterraneo centrale (Canale di Sicilia), a ridosso delle acque territoriali di Tunisia, Libia e Italia. Alle operazioni hanno partecipato, in qualità di osservatori presso il Centro di Coordinamento operativo istituito nel Reparto Aeronavale della Guardia di Finanza di Palermo, oltre a funzionari e ufficiali dei suddetti Paesi, anche rappresentanti di Germania, Olanda, Spagna, Cipro ed Europol, che ha contribuito all'operazione attraverso la raccolta, l'elaborazione, la valutazione e l'analisi delle informazioni acquisite durante tutte le fasi dell'operazione.

La programmazione e il coordinamento operativo in mare dell'attività di ricerca dei natanti con clandestini a bordo oltre le 24 miglia

dalle coste italiane (acque internazionali) sono stati garantiti dal Comando in Capo della Squadra Navale, mentre l'attività svolta entro le 24 miglia (mare territoriale e cosiddetta zona contigua), è stata direttamente gestita dal Centro Operativo, presso il Reparto aeronavale della Guardia di Finanza di Palermo. Durante l'intero periodo sono state intercettate 17 imbarcazioni e fermati complessivamente 815 clandestini, di prevalente nazionalità maghrebina. L'attività svolta ha confermato la provenienza prevalente dei clandestini dalla Libia e dalla Tunisia.

Dal 3 al 15 maggio 2004 si è svolta la seconda fase del progetto Nettuno che ha visto l'impiego, da parte di Cipro, Francia, Grecia, Italia e Regno Unito, di mezzi aerei e navali, in operazioni congiunte di pattugliamento nel Mediterraneo orientale (acque territoriali e relativo spazio aereo della Repubblica di Cipro e adiacenti acque internazionali).

Sono state effettuate 36 missioni marittime e 21 missioni aeree.

Nell'ambito del Western Sea Borders Center di Madrid — istituito, insieme all' Eastern Sea Borders Center di Atene, ai fini di attuare il programma UE per la lotta all'immigrazione clandestina via mare — è stata realizzata, dal 4 al 15 ottobre 2004, sotto il coordinamento del Centro per le frontiere marittime, l'operazione « Nettuno fase III », finalizzata al pattugliamento congiunto del tratto di mare che separa l'Italia dalla Libia e dalla Tunisia.

Le operazioni, condotte nello specchio di mare compreso tra Malta e Lampedusa e orientate verso la Libia (a differenza della prima fase orientata verso la Tunisia), hanno visto l'impiego delle unità aeronavali italiane e maltesi. All'iniziativa hanno anche aderito, in qualità di osservatori, Spagna, Regno Unito e Portogallo.

La sede del ROAN (Reparto Operazioni Aeronavali) della Guardia di Finanza di Palermo ha ospitato l' Operation Coordination Centre (come in occasione della fase I), nel quale hanno collaborato i rappresentanti della Marina Militare, della Guardia di Finanza, delle Capitanerie di Porto e gli osservatori stranieri, sotto il coordinamento della Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere.

Complessivamente sono state effettuate 27 missioni aeree e 24 missioni navali, delle quali una assicurata dalla Marina Militare per 11 giorni, in maniera continuativa.

Nel corso dell'operazione sono stati individuati 428 natanti, prevalentemente imbarcazioni da pesca e naviglio commerciale. Tra questi sono state intercettate 6 imbarcazioni, che trasportavano complessivamente 124 clandestini, di prevalente nazionalità palestinese, somala, eritrea e sudanese, provenienti dalle coste libiche e in misura minore, da quelle maltesi.

Da evidenziare il caso di 2 clandestini di nazionalità cinese rintracciati a bordo di un natante condotto da un cittadino maltese tratto in arresto per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina dalle autorità di polizia de La Valletta.

L'episodio conferma il recente fenomeno dei cinesi che giungono a Malta provenienti da Hong Kong, con regolare visto d'ingresso per

studio, e poi sbarcano in Sicilia, per lo più sul litorale ibleo, a bordo di scafi veloci gestiti da criminali maltesi.

Dei 124 clandestini complessivamente intercettati, 71 sono stati condotti in Italia e 53 a Malta.

**g) Accordi**

Il Programma dell'Aia riconosce che i migranti che non hanno, o hanno perso, il diritto di soggiornare legalmente devono rimpatriare su base volontaria o, se necessario, obbligatoria e a tal fine ribadisce la necessità di rafforzare ulteriormente la cooperazione con i paesi terzi avvalendosi delle esperienze dei singoli Stati membri. Il Consiglio fa comunque presente che tale cooperazione riguarda tutti gli aspetti delle migrazioni, quindi non soltanto il rimpatrio e la riammissione, ma anche la lotta contro la tratta di esseri umani e contro le reti criminali connesse, così come la gestione delle frontiere e lo sviluppo di capacità in relazione alla migrazione legale.

L'Unione europea si è interessata del fenomeno della riammissione in maniera organica fin dal 2002 con il « Libro verde su una politica comune di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri », nonché con il programma d'azione sul rimpatrio adottato dal Consiglio il 28 novembre 2002, che propone azioni a corto, medio e lungo termine. Con la Decisione 2004/573/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri è stata inoltre individuata una misura concreta relativa alle norme comuni per le procedure di rimpatrio.

La politica comunitaria ha utilizzato, per la conclusione di accordi in materia con i paesi terzi interessati, formule diverse. Nel 1996 una decisione del Consiglio dell'Unione ha introdotto la possibilità di includere negli accordi europei di associazione e di cooperazione con i paesi terzi, clausole riguardanti il rimpatrio di persone presenti illegalmente nel territorio di uno Stato membro. Tali clausole hanno reso possibile la riammissione solo in linea teorica, poiché le misure operative vere e proprie sono state inserite in convenzioni successive concluse tra la Comunità europea o gli Stati membri e il Paese terzo. Tale formula, adottata dal Consiglio dal 1999, è stata utilizzata all'interno di accordi con l'Algeria, l'Armenia, l'Azerbaigian, la Croazia, l'Egitto, la Georgia, il Libano, la Macedonia e l'Uzbekistan. Un'altra strada praticabile è stata individuata nella formulazione di una tipologia comune di accordo di riammissione utilizzabile da ogni singolo Stato membro con un Paese terzo. Dal 1994, gli Stati membri hanno così deciso di usare un modello comune di accordo nel rispetto della Convenzione di Ginevra, del protocollo del 1967 sullo status dei profughi, della Convenzione di Dublino del 1990 e della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 1950. La terza possibilità riguarda direttamente gli accordi tra la Comunità europea e un Paese terzo. Tale competenza, prevista inizialmente dal Trattato di Amsterdam, è stata ribadita dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che ha

conferito all'Unione personalità giuridica e quindi competenza specifica per la conclusione di accordi di cooperazione con i paesi terzi finalizzati alla riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi. Il Consiglio europeo di Salonicco del luglio 2003 ha sintetizzato la situazione elencando gli undici Paesi con i quali la Commissione è stata autorizzata a negoziare accordi europei, essi sono: Marocco, Sri Lanka, Russia, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ucraina, Albania, Algeria, Cina e Turchia. Sinora sono stati conclusi accordi, non tutti in vigore, con quattro di questi paesi: Hong Kong, Macao, Sri Lanka e Albania. Per sostenere tale politica è stata inoltre prevista l'applicazione di programmi di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo, quali i programmi AENEAS e ARGO, che forniscono aiuti finanziari e tecnici ai paesi terzi per una gestione migliore dei flussi migratori. AENEAS, in particolare, è destinato ai paesi terzi attivamente impegnati nella preparazione o nell'attuazione di un accordo di riammissione siglato, firmato o concluso con la Comunità europea.

#### ***h) Integrazione***

##### *Principi comuni sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi*

Il Consiglio GAI del 19 novembre 2004 ha adottato i principi comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea. Le conclusioni del Consiglio in questo ambito mirano ad agevolare gli Stati membri nella formulazione delle politiche di integrazione fornendo indicazioni non vincolanti circa i principi fondamentali in base ai quali esaminare e valutare i propri sforzi. Tali linee guida dovranno inoltre costituire la base di valutazione sulla quale stimare come i differenti livelli di governo possono interagire nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche di integrazione contribuendo a definire le modalità di coinvolgimento più adeguate di altri attori già presenti nel campo dell'integrazione (parti sociali, ONG, imprese e istituzioni private). Essi saranno inoltre utilizzati dal Consiglio, come una sorta di promemoria, per riflettere e all'occasione adottare strumenti e atti di indirizzo per orientare le azioni nazionali e locali.

Undici sono i principi individuati: — integrazione come processo dinamico e bilaterale di adeguamento da parte di immigrati e cittadini europei; — dovere/diritto all'integrazione implicito nel rispetto dei valori comuni europei; — lavoro come componente fondamentale del processo di integrazione, essenziale per la partecipazione degli immigrati, e per la visibilità del loro contributo verso la società ospite; — obbligo di mettere gli immigrati in condizione di conoscere la società ospite; — necessità dell'istruzione e dell'educazione; — accesso alle istituzioni nonché ai beni e ai servizi pubblici e privati a condizioni di parità con i cittadini; — necessità di interazione con i cittadini del Paese ospite attraverso forum comuni, dialogo interculturale, educazione sugli immigrati e la loro cultura; — tolleranza e apertura per la pratica di culture e religioni diverse sulla base di quanto disposto dalla Carta dei diritti fondamentali; — partecipazione degli immigrati al

processo democratico e alla formulazione di azioni e politiche di integrazione soprattutto a livello locale; – inclusione delle politiche di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici a tutti i livelli di governo e di servizi pubblici; – elaborazione di obiettivi, indicatori e sistemi di valutazione del processo di integrazione in modo da facilitare lo scambio di informazioni.

### ***Capitolo III – Il quadro normativo nazionale***

Con la legge 30 luglio 2002 n. 189, cosiddetta legge « Bossi-Fini », in vigore dal 10 settembre 2002, sono state introdotte alcune modifiche alla precedente normativa in materia di immigrazione ed asilo regolata dal Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

#### ***1. Principali modifiche introdotte dalla legge 189/2002 (Bossi – Fini)***

##### ***a) Regolarizzazione***

Misura di carattere straordinario diretta alla dichiarazione di emersione di lavoro irregolare, finalizzata alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro domestico e di assistenza familiare (colf e badanti sprovvisti di permesso di soggiorno).

La procedura è stata estesa a tutti i rapporti iniziati nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della nuova legge, con possibilità quindi di regolarizzare anche la posizione di lavoratori domestici entrati irregolarmente in Italia nel corso del 2002.

Per i collaboratori domestici, è stata mantenuta la limitazione di una sola possibile regolarizzazione per ogni nucleo familiare; per i rapporti di assistenza alla persona non sono stati posti limiti numerici.

Significative novità sono state introdotte per quanto concerne la presentazione della dichiarazione di emersione, che è stata effettuata presso gli uffici postali, a spese del richiedente. Nei venti giorni successivi alla ricezione della dichiarazione, la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo e la Questura competenti per territorio, hanno verificato rispettivamente l'ammissibilità e la ricevibilità delle dichiarazioni, nonché la mancanza di motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno. Nei casi in cui la Questura ha accertato la mancanza di motivi ostativi e la Prefettura ha considerato ammissibile la dichiarazione, la Prefettura ha invitato le parti a stipulare il contratto di soggiorno e a presentarsi per il contestuale rilascio del permesso di soggiorno.

Il permesso di soggiorno previsto per i rapporti di lavoro regolarizzati con la dichiarazione di emersione, è rinnovabile in caso di accertamento della continuazione del rapporto e della regolarità della posizione contributiva del lavoratore straniero e ha la durata di un anno.

Per quanto riguarda i dati definitivi della regolarizzazione, le istanze presentate sono state 703.879, per 693.937 lavoratori. Il numero delle istanze è risultato leggermente superiore a quello delle persone per le quali è stata presentata domanda, poiché più datori di lavoro potevano presentare un'istanza per lo stesso lavoratore.

Le domande riguardavano: 333.731 colf e badanti e 360.206 altri lavoratori subordinati.

Sono stati rilasciati 641.638 permessi di soggiorno, di cui 315.199 a colf e badanti e 326.439 a lavoratori subordinati, principalmente a cittadini rumeni, ucraini, marocchini, albanesi, ecuadoregni, cinesi, polacchi, moldavi, peruviani e egiziani.

Per quanto riguarda la tipologia dei permessi di soggiorno, al 31 dicembre 2003, i permessi di soggiorno rilasciati erano 2 milioni 193 mila, 1.327.745 per lavoro subordinato, circa 120.834 per lavoro autonomo e motivi commerciali, 532.670 per motivi di famiglia (in gran parte concessi per ricongiungimenti). Presenti altre tipologie, nessuna delle quali però superiore alle 50 mila unità (43 mila per motivi di studio, quasi 50 mila per motivi religiosi, etc.).

### ***b) Istituzione di uno Sportello Unico per l'immigrazione***

L'articolo 22 del Testo Unico, così come modificato dalla Legge n.189/2002, prevede l'istituzione in ogni provincia, presso la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, di uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato. Lo sportello, secondo quanto previsto dal Regolamento attuativo di cui all'articolo 34 comma 1° della Legge 189/2002 (Sportello Unico per l'immigrazione, visti per il ricongiungimento familiare ed altro) già approvato, da ultimo, con modifiche, dal Consiglio dei Ministri il 3 settembre 2004 e ora sottoposto alla registrazione della Corte dei Conti, sarà diretto da un dirigente della carriera prefettizia o da un dirigente della Direzione Provinciale del Lavoro e composto da un rappresentante della Prefettura, da almeno uno della Direzione Provinciale del Lavoro e della Polizia di Stato, nominato dal Questore. Lo Sportello Unico si avvarrà del Sistema Informativo Automatizzato previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 242 del 27 luglio 2004 concernente il Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione, in vigore dal 3 ottobre 2004, che prevede l'istituzione e la tenuta del sistema da parte del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione di archivi automatizzati in modo da assicurare informazioni certe, controlli efficaci e procedure spedite. Lo Sportello Unico sarà in grado di accogliere la domanda di coloro che intendono instaurare in Italia un rapporto di lavoro con uno straniero residente all'estero, e che dovranno qui presentare la richiesta nominativa di nulla osta al lavoro, la documentazione relativa all'alloggio in cui il lavoratore straniero verrà ospitato, una proposta di contratto di soggiorno, con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel paese di provenienza.

Nei casi in cui non si abbia una conoscenza diretta dello straniero, il datore di lavoro potrà richiedere il nulla osta al lavoro di persone iscritte nelle liste depositate nell'anagrafe annuale informatizzata, che, entro il termine di 20 giorni dalla richiesta, provvederà a diffondere la richiesta e a comunicare allo Sportello Unico e al

datore di lavoro i dati delle dichiarazioni di disponibilità. In caso di disponibilità, la richiesta di nulla osta rimarrà sospesa fino alla comunicazione con cui il datore di lavoro dichiarerà di voler confermare la richiesta di assunzione. Successivamente lo Sportello Unico chiederà al Questore di esprimere il proprio parere circa l'esistenza di eventuali motivi contrari all'ingresso e al soggiorno del lavoratore, quindi richiederà la verifica dei limiti numerici imposti dal decreto flussi all'ingresso nel territorio nazionale. In caso di risposte positive, lo Sportello Unico richiederà all'Agenzia delle Entrate il codice fiscale per il lavoratore, convocherà il datore di lavoro per il rilascio del nulla osta e spedirà poi l'intera documentazione, se così richiesto dal datore di lavoro, alla rappresentanza diplomatico-consolare. Il datore di lavoro informerà quindi il lavoratore dell'avvenuto rilascio del nulla osta lavorativo. La rappresentanza diplomatico-consolare competente comunicherà poi al lavoratore la proposta di contratto di soggiorno per lavoro, rilascerà il visto d'ingresso ed il codice fiscale, previa verifica dei requisiti prescritti dall'articolo 5 dello stesso regolamento, entro 30 giorni, e trasmetterà quindi l'informazione relativa all'avvenuto rilascio al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Ministero dell'Interno, all'INPS ed all'INAIL. Lo straniero sarà contemporaneamente informato dell'obbligo di presentarsi entro 8 giorni dall'ingresso in Italia allo Sportello Unico per la stipula del contratto di soggiorno per lavoro. Lo Sportello Unico poi provvederà a far compilare al lavoratore interessato la richiesta di permesso di soggiorno, trasmetterà i dati alla Questura e comunicherà allo stesso lavoratore la data di convocazione stabilita dalla Questura per i rilievi dattiloscopici. In caso di licenziamento o di dimissioni del lavoratore straniero, il datore di lavoro ne dovrà dare comunicazione entro 5 giorni allo Sportello Unico ed al Centro per l'impiego.

L'autorizzazione al lavoro stagionale, invece, potrà essere rilasciata con validità massima di 9 mesi a decorrere dalla sottoscrizione del contratto di soggiorno, e a prescindere dal settore lavorativo. Le disposizioni per l'assunzione per il lavoro stagionale sono analoghe a quelle previste per il lavoro subordinato, con alcune semplificazioni delle procedure.

Lo Sportello Unico si occuperà, secondo quanto previsto dallo stesso Regolamento, di comunicare allo straniero il provvedimento di respingimento, di espulsione, di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno e svolgerà anche i compiti finora in capo alla Questura relativamente alla concessione di visti per il ricongiungimento familiare e per familiari al seguito.

### ***c) Il regime delle espulsioni***

Come in precedenza, lo straniero che si trovi senza permesso di soggiorno viene espulso. Diversi i tempi per procedere all'espulsione: il clandestino, privo di documenti, viene portato in un centro di permanenza per sessanta giorni (in luogo dei trenta previsti in precedenza), durante i quali si svolgono le pratiche per l'identificazione. In caso di mancata identificazione, il clandestino viene intimato

a lasciare il territorio entro tre giorni (in luogo dei quindici). Lo straniero espulso che rientra nel nostro Paese senza permesso commette un reato.

Recentemente la Corte costituzionale si è pronunciata in merito a due diverse norme che regolano le espulsioni, giudicandole incompatibili con la disciplina costituzionale in materia di libertà personale.

Nella prima delle due sentenze (n. 222), riferita alla disciplina delle misure amministrative previste nei confronti dello straniero extracomunitario privo di un valido permesso di soggiorno, e in particolare al ricorso all'istituto dell'espulsione eseguita mediante accompagnamento coattivo alla frontiera, la Corte ha ritenuto che l'accompagnamento coattivo alla frontiera costituisca una misura coercitiva incidente sulla libertà personale del soggetto, cui devono essere applicate le garanzie stabilite dall'articolo 13 della Costituzione, norma rivolta non soltanto ai cittadini, ma a «tutti» e, dunque, anche agli stranieri. In secondo luogo, la Corte ha rilevato che spesso la convalida interveniva successivamente all'esecuzione del provvedimento di espulsione, pertanto, così come configurata, appariva una garanzia del tutto vana, rispetto ad un provvedimento eseguito prima e indipendentemente dalla convalida medesima, con violazione della libertà personale del soggetto espulso.

Nella seconda delle due decisioni (n. 223), relativa alla misura dell'arresto obbligatorio, prevista per lo straniero colto nella flagranza del reato contravvenzionale di cui all'articolo 14, comma 5 *ter*, del Testo unico, per essersi trattenuto senza giustificato motivo nel territorio dello Stato in violazione dell'obbligo di lasciare il territorio nazionale, la Corte ha rilevato l'incompatibilità della norma con l'articolo 13 della Costituzione ritenendo la previsione dell'arresto obbligatorio in relazione al suddetto reato una misura coercitiva provvisoria priva di ogni giustificazione.

Conseguentemente è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo 14, comma 5 *quinquies*, introdotto dalla legge 189/2002, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto per il reato previsto dal comma 5 *ter* del medesimo articolo.

A seguito di tali pronunciamenti di incostituzionalità, si è posto il problema di intervenire sulla normativa in materia di immigrazione adeguandola a quanto disposto dalla Corte: la prima delle due sentenze soprattutto, imponeva di rimodulare il procedimento di espulsione in modo da offrire agli stranieri destinatari dei relativi provvedimenti amministrativi le garanzie previste dalla Costituzione in materia di libertà personale.

Con la conversione in Legge del Decreto Legge 14 settembre 2004, n. 241 recante « Disposizioni urgenti in materia di immigrazione », sono state introdotte alcune importanti modifiche al Testo Unico sull'immigrazione al fine di garantire piena efficacia alla garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione e « contestualmente, prevedere adeguate misure per assicurare la massima celerità dei provvedimenti di convalida e di esecuzione delle espulsioni ».

La legge 271 di conversione del 12 novembre 2004 ha disposto che il provvedimento di accompagnamento coattivo debba essere comunicato al giudice entro quarantotto ore dall'adozione e debba

essere convalidato da questo nelle successive quarantotto, stabilendo espressamente che esso non possa essere eseguito prima di tale convalida.

Ha previsto inoltre che, in attesa della definizione del procedimento, lo straniero venga trattenuto in un Centro di permanenza temporanea e assistenza; che l'udienza per la convalida si svolga in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore e che debba essere sentito l'interessato, se comparso; che la decisione sia presa con decreto motivato, impugnabile in Cassazione (senza però che tale ricorso sospenda l'esecuzione del provvedimento).

È stata inoltre modificata la competenza del giudice in materia, affidando la convalida, anziché al tribunale in composizione monocratica, come era nel precedente testo, al « giudice di pace territorialmente competente », al quale le Questure, al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida, dovranno fornire, nei limiti delle risorse disponibili, il « supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo ».

La legge inasprisce inoltre le pene previste per i reati connessi all'illecita permanenza e al reingresso illegale nel territorio dello Stato: per il rientro illegale è ora prevista la pena da uno a quattro anni di carcere e una nuova espulsione; per lo straniero già denunciato ed espulso, che abbia fatto reingresso clandestino nel territorio dello Stato, le pene sono state ulteriormente elevate, con una reclusione da uno a cinque anni.

È invece previsto l'arresto da sei mesi ad un anno se l'espulsione è disposta nel caso in cui il permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne sia stato richiesto il rinnovo; in tali casi si può anche procedere all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

#### ***d) La Polizia dell'immigrazione***

L'articolo 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189, ha istituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la Direzione centrale dell'immigrazione e delle frontiere con il duplice obiettivo di presiedere a tutte le attività correlate all'ingresso nel territorio italiano di cittadini extra Ue e di quelle relative al contrasto all'immigrazione clandestina e alla presenza di stranieri irregolari sul territorio nazionale.

La Direzione centrale gestisce inoltre la cooperazione internazionale di polizia nonché gli ufficiali di collegamento all'estero competenti per l'immigrazione.

Un'altra significativa novità apportata dall'articolo 10 della legge 189/2002 è l'assegnazione esclusiva alla Direzione del coordinamento dell'azione di contrasto in mare. In particolare, spetta alla Direzione centrale il compito di acquisire e analizzare le informazioni connesse all'attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare e il raccordo degli interventi operativi fatti dai mezzi della Marina militare, delle Forze di polizia e delle Capitanerie di porto.

### ***e) Controlli alle frontiere marittime***

Con il decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con i Ministri della Difesa, dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e dei Trasporti, del 14 luglio 2003, Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina, si è data concreta attuazione a un complesso sistema normativo volto a individuare un livello di intervento adeguato a fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

Proprio a tal fine è stato previsto che le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto del traffico di migranti via mare coinvolgano non solo i mezzi aeronavali delle Forze di polizia, ma anche quelli della Marina militare e delle Capitanerie di porto.

L'attività di monitoraggio e contrasto all'immigrazione clandestina via mare viene esercitata:

- nelle acque internazionali dove il coordinamento tecnico ed operativo è affidato al Comando in Capo della squadra navale della Marina Militare che, grazie ai sistemi di comunicazione ad alta tecnologia di cui è dotata, detiene il controllo anche sulle operazioni effettuate dai mezzi della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di porto, che la coadiuvano nelle attività di vigilanza, controllo e ove opportuno soccorso. L'intervento previsto è indirizzato al monitoraggio, alla sorveglianza, all'individuazione, al controllo degli obiettivi navali in navigazione e all'accertamento dei flussi migratori clandestini;

- nelle acque territoriali dove le unità navali delle Forze di Polizia svolgono l'attività finalizzata al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare con il concorso delle unità navali della Marina Militare e delle Capitanerie di porto. L'intervento è finalizzato alla repressione dei reati.

Restano immutate le competenze del Corpo delle capitanerie di porto per quanto riguarda la salvaguardia della vita umana in mare. Nel corso di tali attività, le situazioni che presentano aspetti connessi con l'immigrazione clandestina, ferma restando la pronta adozione degli interventi di soccorso, dovranno essere immediatamente portate a conoscenza della Direzione centrale. A tale scopo, è in corso di definizione un apposito protocollo operativo che stabilirà le procedure da seguire in caso di rilevazione di natanti sospetti e che determinerà il necessario flusso informativo con una sala di coordinamento operativo, che il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno intende predisporre con compiti di raccordo e di analisi delle informazioni raccolte.

### ***f) Asilo***

Occorre ricordare, che l'Italia non dispone ancora di una normativa organica in materia di asilo; per questo assumono particolare rilievo le disposizioni introdotte al riguardo dalla Legge 189/2002. Secondo quanto disposto, sono state istituite sette Commissioni

territoriali dislocate sul territorio nazionale col compito di determinare lo status di rifugiato. Le Commissioni territoriali, istituite presso le Prefetture – Uffici territoriali del governo, e presiedute da un funzionario della carriera prefettizia, sono composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città e dalle autonomie locali nonché da un rappresentante dell'UNHCR, ai quali al bisogno può aggiungersi un funzionario del Ministero degli Affari Esteri. Le Commissioni dispongono di 20 giorni di tempo dalla presentazione della domanda alla decisione di prima istanza, con possibilità di un riesame, in caso decisione negativa in prima istanza, da parte della stessa Commissione integrata da un membro della Commissione nazionale per l'asilo.

È stata inoltre ampliata la definizione di rifugiato con l'introduzione della protezione umanitaria per coloro i quali, pur non rientrando nella definizione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, necessitano di una forma di protezione sussidiaria poiché in fuga da guerre o da violenze generalizzate. Ai fini del finanziamento delle attività e degli interventi previsti, è stato inoltre istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, che consentirà il consolidamento delle attività di assistenza e protezione a sostegno dei richiedenti asilo e rifugiati, già avviate con successo nel 2001 nell'ambito del Programma Nazionale Asilo (PNA).

Con decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, recante Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato sono stati inoltre fissate le procedure attuative che prevedono la nuova misura del trattenimento del richiedente asilo in appositi centri, denominati Centri di identificazione. La procedura semplificata per la definizione dell'istanza di riconoscimento dello status di rifugiato, prevede che l'audizione dell'interessato da parte della Commissione territoriale avvenga entro 15 giorni dalla data di ricezione della documentazione trasmessa dal questore. La decisione è adottata entro i successivi 3 giorni. In caso di diniego è prevista una procedura di riesame della decisione adottata; nelle more della decisione, che deve avvenire entro 10 giorni, il richiedente asilo resta trattenuto presso il centro. Resta ferma la possibilità di ricorso al tribunale in composizione monocratica, da presentare entro 15 giorni. In caso di rigetto della richiesta di riconoscimento, il ricorso non sospende il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale, che può essere bloccato soltanto se il Prefetto, su richiesta dell'interessato, concede l'autorizzazione a rimanere sul territorio nazionale fino all'esito del ricorso. È inoltre introdotto l'obbligo per le Commissioni territoriali di valutare le conseguenze di un rimpatrio, alla luce degli impegni derivanti all'Italia dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ove si stabilisce il divieto di sottoporre chiunque a torture o pene inumane o degradanti.

Per quanto riguarda il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, i richiedenti asilo non trattenuti nei Centri e privi di mezzi di sussistenza potranno essere accolti nell'ambito dei servizi territoriali

di accoglienza attuati dagli enti locali e finanziati dal Ministero dell'interno, in misura non superiore all'80% del costo di ogni singola iniziativa territoriale, tramite il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. I finanziamenti sono deliberati con decreto annuale adottato dal Ministro dell'interno. Nell'ambito di tale decreto viene stabilita anche la misura e le modalità di erogazione di un contributo di prima assistenza in favore del richiedente asilo che non è trattenuto nei centri e non è destinatario dei servizi di accoglienza territoriali.

## ***2. Politiche di integrazione sociale***

### ***a) Ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali***

All'interno del Ministero risulta competente per materia, la Direzione generale per l'immigrazione che si occupa del coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale degli stranieri, della promozione e del coordinamento degli interventi umanitari in Italia e all'estero, della gestione delle risorse per le politiche migratorie nonché dello svolgimento di attività a favore dei minori stranieri, promuovendo iniziative sperimentali e progetti pilota che favoriscono l'integrazione degli immigrati, al fine di individuare buone pratiche e incoraggiarne la diffusione. La Direzione generale utilizza la quota di propria spettanza del Fondo politiche migratorie destinato a finanziare politiche dirette a ristabilire pari opportunità tra cittadini stranieri e cittadini italiani, finanziando misure di accoglienza per eventi straordinari, per l'apprendimento della lingua italiana, per l'educazione interculturale, per l'accesso all'alloggio e per le misure di integrazione sociale.

In seno alla Direzione è insediato il Comitato minori stranieri che opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori presenti non accompagnati e dei minori accolti, in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Il Servizio Extracomunitari, facente parte della Direzione, si occupa della determinazione delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato nonché della gestione del SILES, una rete informatica che si prefigge la semplificazione delle procedure amministrative per l'ingresso dei lavoratori stagionali extracomunitari e il controllo sull'effettività della loro uscita alla scadenza del contratto di lavoro. Il SILES può collegare i vari soggetti interessati, permettendo ad ognuno di essi di espletare on line le pratiche previste dall'iter burocratico e consentendo all'amministrazione centrale di verificare lo stato dei flussi migratori aggiornato in tempo reale. La gestione del sistema, operativo dal 1 luglio 2002, è realizzata in collaborazione con i Ministeri degli affari esteri e dell'Interno.

***b) Ruolo della Caritas***

La Caritas italiana, che si occupa dall'inizio degli anni '80 del fenomeno migratorio, è stata indicata dal Ministero dell'interno come referente per l'Osservatorio europeo sull'immigrazione. Svolge un ruolo rilevante nell'affrontare le tematiche della protezione sociale non solo sotto il profilo meramente assistenziale, ma anche e soprattutto attraverso una partecipazione attiva nel processo di conoscenza e di integrazione sul territorio, attraverso un attento monitoraggio e un'osservazione statistica delle problematiche più rilevanti collegate al fenomeno dell'immigrazione. Il Dossier statistico, a cura della Caritas, che ogni anno fornisce un quadro puntuale sull'immigrazione, costituisce uno strumento importante non solo per interpretare il fenomeno, ma anche per stimolare quel dibattito politico e civile, necessario per individuare gli interventi mirati a favorire e garantire l'integrazione dei cittadini stranieri.

***c) Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale (ONC)***

L'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale, previsto dall'articolo 42 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, è stato insediato presso il CNEL il 10 dicembre 1998 e ha come obiettivo quello di individuare quali siano gli interventi più idonei a realizzare sul territorio una politica organica di integrazione dei cittadini stranieri nei diversi settori. L'organismo è costituito da rappresentanti di comuni e regioni italiane, da rappresentanti di associazioni locali, sia sindacali che imprenditoriali, e da rappresentanti di associazioni di immigrati, oltre che da direttori generali regionali della pubblica istruzione e delle aziende sanitarie. Svolge la propria attività attraverso ricerche e seminari nazionali e locali.

A cura dell'ONC, in collaborazione con la Caritas, nel settembre 2004 è stato pubblicato «Indici di inserimento territoriale degli immigrati in Italia: III rapporto», che fornisce un quadro prezioso sull'integrazione degli immigrati in Italia attraverso la comparazione di diversi indicatori a livello regionale. Nel sito del CNEL è stata infine costituita, a cura dell'ONC e con la consulenza scientifica del Dossier Statistico Immigrazione della Caritas, una banca dati in cui sono contenuti tutti i dati disponibili a livello nazionale e regionale sull'immigrazione.

L'attività di questo organismo costituisce un supporto di grande valore per la progettazione di processi di integrazione sociale, che pur rispondendo a politiche locali, sono in grado di fornire indicazioni alla politica programmatica nazionale.

### **3. Determinazione dei flussi di ingresso**

Per quanto riguarda la determinazione dei flussi di ingresso, sulla base dell'articolo 21 del Testo Unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 e successive modificazioni (legge n. 189 del 2002), l'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo, avviene nell'ambito delle quote di ingresso stabilite annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (sentiti il Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio, la Conferenza unificata e le competenti Commissioni parlamentari), entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento del decreto. In caso di mancata emanazione di tale decreto, il Presidente del Consiglio può intervenire con un decreto transitorio nel limite delle quote dell'anno precedente; qualora risulti opportuno, ulteriori decreti possono essere emanati durante l'anno.

I decreti si basano sui criteri contenuti nel Documento programmatico triennale relativo alle politiche sull'immigrazione; a tal fine le Regioni possono trasmettere, entro il 30 novembre di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

La determinazione delle quote è calcolata tenendo conto delle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale nonché del reale andamento del mercato anche in base alle segnalazioni degli enti locali, dei propri uffici periferici e di quelle delle associazioni imprenditoriali di categoria. Il Ministero del lavoro provvede a ripartire la quota di ingressi per lavoro subordinato tra le direzioni regionali del lavoro e le province autonome. I decreti prevedono restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori di Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio.

L'Italia è stata fra i primi paesi europei a prevedere una programmazione annuale di quote, seguita da paesi con una tradizione di immigrazione più recente come Spagna e Grecia. Le quote complessive sono state 89.400 nel 2001 e 79.500 nel 2002 e nel 2003. Le quote stagionali, riservate all'agricoltura e al settore turistico, che rappresentano la parte più consistente all'interno della programmazione dei flussi, sono state 39.400 nel 2001 e 68.500 nel 2003.

Due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2003 hanno fissato le quote relative alla programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dall'estero per lavoro stagionale e per lavoro subordinato o autonomo per l'anno 2004: complessivamente le quote hanno riguardato 79.500 persone, di cui 50 mila con la possibilità di svolgere solo lavoro stagionale, 29.500 con la possibilità di svolgere un lavoro autonomo o subordinato a tempo determinato o indeterminato.