

Le 50 mila quote per lavoro stagionale sono state destinate a lavoratori provenienti: da Slovenia, Polonia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Serbia-Montenegro, Croazia, Bulgaria e Romania o da Paesi che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere accordi di cooperazione in materia migratoria (Tunisia, Albania, Marocco, Moldavia ed Egitto).

Le 29 mila e 500 quote per lavoro subordinato o autonomo sono state suddivise in: 6100 quote destinate ai cittadini extra Ue, residenti all'estero, di nazionalità non predeterminata, quindi cittadini di Paesi per i quali non sono state riservate delle quote, 2.500 quote riservate a cittadini stranieri non comunitari appartenenti a determinate categorie professionali, 400 quote sono state messe a disposizione di lavoratori di origine italiana e infine 20.500 quote sono ripartite in 500 quote per dirigenti o personale altamente qualificato e 20.000 quote per cittadini di Paesi che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere specifici accordi di cooperazione in materia migratoria.

Infine il decreto dell'8 ottobre 2004 ha disposto la programmazione dei flussi d'ingresso per lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri UE, ammettendo la presenza, per motivi di lavoro subordinato stagionale per il settore dell'agricoltura, a una quota di 16.000 unità.

4. Programmi di cooperazione e accordi bilaterali

La legge 189/2002 accentua il vincolo tra i programmi per interventi a scopo umanitario nei confronti di Paesi non appartenenti all'Unione europea, e l'impegno dei Paesi destinatari della cooperazione e degli aiuti nel prevenire l'emigrazione illegale, il traffico degli esseri umani e il rientro illegale in territorio italiano di cittadini espulsi. L'impegno dei Paesi terzi viene richiesto non solo per combattere le organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina (oltre che nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico di stupefacenti e di armamenti) ma nella prevenzione e repressione dei flussi migratori illegali. In particolare, l'articolo 19 della legge n. 189 del 30 luglio 2002 prevede programmi di istruzione e di formazione professionale nei paesi di origine degli immigrati, con lo scopo di fornire formazione mirata al trasferimento dei lavoratori stranieri in Italia, nonché al loro inserimento nei settori produttivi del paese. I programmi, che possono scaturire da proposte delle regioni e delle province autonome, dopo essere stati approvati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, possono essere realizzati anche in collaborazione con le regioni, le province autonome e altri enti locali, con le organizzazioni nazionali degli imprenditori, dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché con organismi internazionali.

Dal 1996 l'Italia ha stipulato una serie di accordi bilaterali finalizzati alla riammissione nei territori di provenienza o di transito di immigrati illegali.

Gli accordi sono stati conclusi con paesi all'interno e al di fuori dell'Unione europea e, pur essendo di diversa natura, possono essere compresi all'ingrosso in due categorie:

relativi al controllo dell'immigrazione e delle frontiere, ovvero accordi di riammissione e accordi di cooperazione tra forze di polizia. Dal punto di vista formale la natura degli accordi è varia, alcuni infatti sono stati sottoposti a ratifica, per altri l'approvazione è avvenuta in forma semplificata, in altri casi gli accordi si presentano formalmente come intese a carattere tecnico. L'Italia dispone di 29 accordi bilaterali di riammissione (Stati terzi: Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Croazia, Filippine, Georgia, Macedonia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Serbia e Montenegro, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia. Stati UE: Austria, Francia, Grecia, Spagna. Stati di nuova adesione: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. Stati candidati: Bulgaria, Romania). Esistono poi accordi di cooperazione tra forze di polizia nei settori dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani che hanno riguardato in particolare Paesi dell'area balcanica, del Nord Africa, dell'Africa subsahariana e del Medio Oriente quali: Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia e Montenegro, Romania, Tunisia, Libia, Egitto, Nigeria, Libano, Siria e Turchia. Negli ultimi anni è stata rafforzata la rete degli ufficiali di collegamento all'estero, potenziando in particolare l'area balcanica.

relativi all'inserimento nel mercato del lavoro e alle tutele sociali, considerati uno strumento importante per la creazione di una rete di sostegno e cooperazione con i paesi di origine e di transito dell'immigrazione. A questo proposito va ricordato l'accordo con la Tunisia risalente al 2000, di cui si attende la firma del protocollo esecutivo. Con altri paesi del Maghreb, quali l'Egitto e il Marocco, sono in corso negoziati per un accordo sul lavoro stagionale. Dall'entrata in vigore della legge 189/2002 è stato concluso il negoziato con la Repubblica di Moldavia relativamente a un accordo sul lavoro riguardante le modalità di ingresso e di impiego dei lavoratori moldavi stagionali, autonomi e subordinati non stagionali in Italia, un ulteriore accordo con la Repubblica di Polonia sul lavoro stagionale, di cui al momento è in fase di negoziazione il protocollo annesso all'accordo, mentre sono ancora in corso negoziati con il Bangladesh e il Pakistan.

Agli effetti pratici della programmazione dei flussi, gli accordi bilaterali sono serviti ad assegnare quote privilegiate agli stranieri provenienti dai Paesi che hanno realizzato « pacchetti » di intese.

5. Aspetti finanziari dell'immigrazione: le rimesse

Ogni paese povero dal quale originano flussi migratori è interessato a favorire l'immigrazione, poiché, sebbene il migrante rappresenti una perdita e un impoverimento dal punto di vista delle risorse umane, dall'altro egli sicuramente rappresenta ricchezza sotto forma di rimesse. Le rimesse giocano un ruolo rilevante in molte economie in via di sviluppo, influenzando non solo gli investimenti ma, addirittura, la bilancia dei pagamenti.

La loro consistenza è tale che la totalità delle rimesse verso i paesi di origine è superiore di almeno quattro volte la cifra che i paesi occidentali destinano agli aiuti allo sviluppo per il terzo mondo.

Per Albania, Bangladesh, Egitto, Giordania, India, Marocco e Nicaragua le rimesse degli emigranti ammontano ad oltre un quinto del valore delle esportazioni nazionali.

L'Italia continua a registrare una dinamica di costante incremento dei trasferimenti di rimesse verso l'estero. Il Nord Italia è l'area maggiormente interessata, mentre a livello regionale il Lazio e la Lombardia raggiungono insieme il 60% del totale e in entrambe il flusso di rimesse è concentrato nei capoluoghi.

Le attività produttive di reddito svolte dai migranti nei contesti di immigrazione e il fortissimo potenziale di risparmio a queste connesso, il carattere transnazionale e circolatorio di alcune di queste attività, insieme al mantenimento di legami affettivi e finanziari con le proprie comunità di provenienza, sono i principali fattori che determinano un flusso importante e crescente di capitali verso i paesi di origine.

L'offerta dei servizi finanziari, utilizzabili dai migranti per le rimesse, può essere divisa in due comparti.

- la finanza emersa o formale, rappresentata dalle banche e dalle istituzioni non bancarie, quali i money transfer;
- quella sommersa o informale in cui operano le reti informali, i cosiddetti underground banking.

a) Finanza formale: sistema bancario/money transfer

Uno dei motivi che hanno contribuito a sottostimare il volume e anche l'importanza strategica dei flussi finanziari delle rimesse è senza dubbio connesso alle modalità di transito del denaro da una sponda all'altra della migrazione. Una parte importante delle risorse trasferite non viene assorbita dal sistema bancario e dai canali ufficiali, ma si avvale di modalità di trasferimento informali, che finiscono inevitabilmente per sfuggire a ogni controllo.

Tale fenomeno dipende dalle difficoltà insite nella relazione tra migranti e istituti bancari, prima fra tutte la difficoltà riguardo l'accesso e l'integrazione finanziaria degli immigrati, che spesso incontrano barriere (fiducia reciproca, interazione, requisiti richiesti formali e non), a percorsi di « bancarizzazione ».

Il secondo ordine di difficoltà, concerne invece la capacità del settore bancario italiano di offrire ai lavoratori stranieri condizioni di trasferimento e di gestione dei propri risparmi interessanti e sicure, ovvero da fattori connessi al livello di internazionalizzazione del settore bancario italiano e dalle relazioni interbancarie esistenti con gli istituti dei paesi di provenienza. Il migrante, una volta diventato soggetto bancario, può continuare a prediligere canali di trasferimento informali, non trovando presso il proprio istituto di riferimento un'offerta adeguata e praticabile di servizi e prodotti finanziari.

Per questo, alcune banche italiane, attraverso accordi interbancari o mediante banche partecipate nei paesi di provenienza dei migranti, sono impegnate a costruire canali di trasferimento delle rimesse sicuri e competitivi. Quando questi accordi funzionano, garantendo sufficiente rapidità, sicurezza e trasparenza dei costi, anche a destinazione, i clienti immigrati sembrano rispondere positivamente. Restano tuttavia irrisolti alcuni fattori che ostacolano l'opzione del canale bancario: l'impossibilità di trasferimenti immediati nel caso di emergenze, l'assenza di alternative alla chiusura delle banche nel fine settimana, la minore capillarità del servizio rispetto alle agenzie di money transfer, la mancanza di garanzie sui cambi e in alcuni casi l'obbligo di conto corrente nella banca ricevente.

Per il 2003 l'Ufficio Italiano Cambi ha stimato in 1,167 miliardi di euro il volume di rimesse canalizzate attraverso il sistema bancario ma, per determinare il flusso complessivo, è necessario aggiungere a questo dato quello relativo ai trasferimenti attraverso i circuiti internazionali di money transfer, stimabile in 1 – 1,2 miliardi di euro.

Tali dati rilevano come in Italia la quota di rimesse canalizzate attraverso il sistema bancario sia quasi pari a quelle inviate attraverso i money transfer; l'Italia infatti è, per giro di affari, il secondo mercato del mondo (dopo gli Stati Uniti) della « Western Union », il principale operatore mondiale nel campo del money transfer.

Sommando i flussi veicolati tramite posta e quelli, consistenti, dei canali informali di trasferimento di rimesse (valutato nel 50% dei flussi totali), si può stimare il flusso complessivo in circa 5 miliardi di euro, cioè il doppio di quanto rilevato dalle statistiche internazionali.

b) Finanza informale: underground banking

Dal punto di vista dell'analisi economica la descrizione dei sistemi di finanza informale evidenzia che tali network sono contraddistinti da elementi di informalità e fiducia su base etnica, che non richiedono un sistema di leggi formali o i riscontri documentali caratteristici dei sistemi formali bancari e non. In singole comunità, fortemente identificate sul piano dell'etnia, si realizzano transazioni finanziarie, che creano rapporti di debito-credito di durata variabile sulla base della fiducia comune. L'affidabilità e la garanzia di tali rapporti poggia sul « controllo sociale » cioè sulla censura dei comportamenti scorretti attuata dalla comunità attraverso l'emarginazione dei migranti che non rispettano le regole.

Le procedure e le tecniche della finanza informale sono, sotto ogni aspetto, semplici e non burocratizzate. Non vi sono clausole da leggere attentamente, moduli da compilare e, infine, gli « operatori » normalmente parlano la stessa lingua dei migranti. La barriera linguistica è, infatti, un forte ostacolo alla scelta del canale bancario formale.

È garantita la massima riservatezza e la minima richiesta di informazioni, notoriamente aspetti cruciali della finanza formale, che si acquiscono laddove siano presenti alcune caratteristiche specifiche del cliente: essere un clandestino, essere immigrato regolare, ma con

scarsa chiarezza rispetto alla propria posizione previdenziale, lavorativa, abitativa.

Il riscontro della portata del fenomeno non è ovviamente basato su statistiche, vista la natura sommersa del fenomeno, ma su una casistica specifica e su indagini campionarie mirate, dalle quali si può ragionevolmente dedurre che il reale ammontare delle rimesse è probabilmente molto più alto dei flussi transitati attraverso canali ufficiali.

Un soggetto che lascia la sua comunità per tempi più o meno lunghi, per trasferirsi in paesi in cui le leggi e le consuetudini sono spesso assai distanti da quello di origine e comunque meno noti, tenderà ad apprezzare i servizi caratterizzati da informalità e basati su un patrimonio di fiducia che condivide e riconosce, per questo la finanza informale è caratterizzata da grande semplicità e rapidità nelle procedure, flessibilità operativa e capacità di adeguamento alle esigenze dei migranti. Essa mostra una efficace capacità nell'integrare l'elemento economico con quello sociale e nel coniugare scelte organizzative con i condizionamenti culturali e le tradizioni, permettendo che gli scambi avvengano solo in presenza di informazioni e fiducia sufficiente.

Il successo di questa modalità di trasferimento di fondi è dovuto inoltre all'efficienza in termini di costi e di tempo (24/48 ore, contro la settimana impiegata dal sistema bancario), alla estrema accessibilità al servizio non solo da parte dell'immigrato ma, principalmente, del ricevente nonché alla possibilità di eludere qualunque tipo di controllo.

Il sistema, come detto, pur non essendo in alcun modo finalizzato a scopi illeciti o criminali, fondandosi su una generica esigenza di occultamento, che riduce o annulla la possibilità di identificare sia l'origine che la destinazione dei flussi finanziari, si presta a essere utilizzato come un efficace meccanismo per il riciclaggio o il finanziamento di attività illecite, e mostra soprattutto la necessità di adeguare i sistemi di finanza formale occidentale a sistemi economici, commerciali e sociali diversamente connotati.

In termini di utilizzo strumentale da parte di organizzazioni criminali, quindi, appare maggiore il rischio di ricorso ai sistemi informali piuttosto che a quelli formali, bancari e non.

In particolare l'attività finanziaria sopra descritta può essere funzionale a occultare la natura illegale di un determinato flusso di capitali (*money laundering*: riciclaggio di capitali illeciti) o a indirizzare flussi di denaro verso attività illecite (*money dirtying*: finanziamento di attività criminose o terroristiche).

I fenomeni di *money dirtying* e *money laundering* possono incrociarsi quando le risorse finanziarie originate da attività criminose (traffico di armi e/o stupefacenti, sfruttamento della prostituzione e tratta degli esseri umani) vengono utilizzate per finanziare attività terroristiche.

In tale contesto è necessario, ove possibile, esaminare la relazione che può esistere tra il fenomeno delle migrazioni e il rischio legato al terrorismo islamico.

6. Attività criminose collegate all'immigrazione – La tratta degli esseri umani

La tratta di esseri umani (*trafficking of human beings*) è un fenomeno criminale intimamente connesso con quello del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ovvero del traffico di migranti (*smuggling of migrants*). La tratta a sua volta riconosce al suo interno fattispecie di sfruttamento diverse quali quelle riferite allo sfruttamento dei lavoratori clandestini, della prostituzione, e a quello dei minori, nella migliore delle ipotesi utilizzati per l'accattonaggio per arrivare alla fattispecie più deprecabile e odiosa dello sfruttamento sessuale dei minori.

Le attività criminali descritte possono dunque essere schematizzate in:

Traffico: favoreggiamento di ingressi migratori illeciti. All'interno di questa fattispecie il migrante si configura come acquirente di un servizio illecito;

Tratta: sfruttamento di prestazioni personali forzate. All'interno di questa fattispecie, il migrante si configura come vittima dello sfruttamento.

Le attività criminali del traffico e della tratta sono spesso esercitate da reti particolarmente estese, che ricavano enormi profitti dallo sfruttamento di esseri umani e sono spesso coinvolte in altre attività criminali, quali il traffico di droga, di armi e le attività finanziarie illecite. Secondo stime dell'Organizzazione mondiale dei migranti (IOM) nel decennio 1992-2002, nella sola Unione europea sarebbero 500.000 le persone vittime di tratta. Secondo stime dell'OIL (ILO – International Labour Organization) nel 2003 nel mondo sono stati deportati all'interno dei confini nazionali o al di fuori di essi 1,2 milioni di bambini.

Donne e i bambini sono i soggetti più esposti a questa forma di sfruttamento definita la «nuova schiavitù»; le vittime sono private di ogni diritto fondamentale, non dispongono di uno status giuridico e sono ridotte, attraverso minacce e maltrattamenti, a uno stato di estrema dipendenza.

La legge 11 agosto, 2003, n. 228, recante « Misure contro la tratta di persone » stabilisce pene certe per chiunque « esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento ». La legge modifica l'articolo 416 del Codice penale, concernente l'« associazione per delinquere » riferita agli articoli 600, 601 e 602 del Codice penale, così come modificati dalla stessa legge, e concernenti rispettivamente i reati di « riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù », la « tratta di persone » e l'« acquisto e alienazione di schiavi », per i quali vengono sensibilmente aumentate le pene, arrivando fino ad un massimo di venti anni. La reclusione applicata per chi compie il reato è da 5 a 15 anni per i promotori e gli organizzatori, da 4 a 9 anni per i meri partecipanti; vengono pertanto

considerate trafficanti tutte le persone che partecipano in qualche modo al reato, ovvero i reclutatori, gli intermediari, i trasportatori, gli imprenditori e i fornitori di servizi.

Lo scopo della normativa è altresì quello di provvedere al reintegro, al recupero e al reinserimento sociale delle vittime di tali pratiche, attraverso misure concrete ed efficaci. L'articolo 12 della nuova legge istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Fondo per le misure anti-tratta, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché di altre iniziative di protezione sociale.

Il Fondo è alimentato dai proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena, su richiesta delle parti per le fattispecie dei delitti che la legge punisce, e per le associazioni a delinquere costituite a tali fini. L'articolo 13 prevede l'istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati contemplati dalla legge con la finalità di garantire a quest'ultime adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza. Ulteriori disposizioni sono previste a modificazione di precedenti normative, al fine di aggravarne la parte sanzionatoria, sempre in considerazione della speciale gravità, anche sociale, derivante dalla commissione di tali reati.

Rimane invariato quanto previsto dall'articolo 18 del Testo unico relativamente al soggiorno concesso per motivi di protezione sociale alle vittime della tratta. La norma, che pone l'accento soprattutto sulla protezione della vittima, essendo il permesso di soggiorno svincolato dalla collaborazione giudiziaria al fine di individuare i trafficanti, è considerata uno strumento di notevole interesse in quanto favorisce le denunce e consente di stabilizzare sul territorio i potenziali testimoni.

Capitolo IV – La dimensione internazionale del fenomeno dell'immigrazione

Nel corso della 59ma sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2 settembre 2004, il Segretario Generale ha svolto una relazione sul tema *Globalizzazione e interdipendenza: migrazione internazionale e sviluppo* al fine di fornire un quadro complessivo dei risultati delle attività delle Nazioni Unite e della cooperazione tra queste e le organizzazioni intergovernative nel campo della migrazione internazionale e dello sviluppo. Come sottolineato dalla relazione, dal 1990 la migrazione internazionale verso i paesi industrializzati è aumentata in modo significativo, nonostante i limiti da questi introdotti all'ammissione di migranti, mentre nei paesi con economie in transizione, le restrizioni sulla libertà di movimento sono state eliminate e la mobilità internazionale è aumentata. Al tempo stesso, le rimesse dei migranti hanno raggiunto livelli senza precedenti, superando l'importo dell'assistenza ufficiale allo sviluppo e diventando un'importante fonte di reddito per un numero crescente di paesi in via di sviluppo. La migrazione internazionale è balzata in primo piano nell'agenda internazionale e si è resa evidente la necessità di una

collaborazione internazionale per affrontarne le sfide e per raccoglierne i benefici.

Le Nazioni Unite hanno svolto un ruolo critico per stabilire le norme giuridiche e gli standard in materia. La Convenzione Internazionale sulla Protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, approvata nel 1990 e entrata in vigore il 1° luglio 2003, finora ratificata da 26 Stati, è, insieme alle convenzioni dell'OIL in materia, quali la Convenzione sulla Migrazione per l'Occupazione del 1949 e la Convenzione sui lavoratori Migranti del 1975, ratificate rispettivamente da 42 e 18 Stati, uno strumento fondamentale per fissare le norme per il trattamento e la protezione del benessere e dei diritti dei lavoratori migranti.

Le Nazioni Unite hanno compiuto ulteriori sforzi nel prevedere un quadro giuridico per impedire e combattere il traffico e la tratta di persone. Il Protocollo per prevenire, sopprimere e punire il traffico di persone, specialmente donne e bambini, e il Protocollo contro la tratta di migranti per terra, mare e aria che integrano la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale, approvati nel novembre 2000 a Palermo (Convenzione ONU di Palermo), sono stati firmati da più di cento Stati, anche se le Nazioni Unite auspicano che il numero aumenti in maniera esponenziale, soprattutto tra i paesi industrializzati.

1. Sistema delle nazioni unite nel campo delle migrazioni internazionali e dello sviluppo

a) Segretariato delle Nazioni Unite

All'interno del Segretariato delle Nazioni Unite, il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali ha come obiettivo la promozione dello sviluppo sostenibile attraverso un approccio integrato nei confronti degli aspetti dello sviluppo economico, sociale e ambientale.

La Divisione Popolazione, che ne fa parte, ha effettuato un monitoraggio dei livelli e delle tendenze della migrazione internazionale, come pure delle politiche a essa collegate, compiendo studi sull'interrelazione tra la migrazione internazionale e i cambiamenti politici e socioeconomici. Nel corso del 2003 sono state effettuate nuove stime del numero di migranti internazionali; la banca dati risultante *Tendenze nel Numero Totale dei Migranti: Revisione del 2003* è una compilazione di stime specifiche, per ogni paese, del numero dei migranti presenti, basata sui dati dei nati all'estero o dei residenti all'estero elencati nei censimenti della popolazione e sul numero dei rifugiati per il periodo 1960-2000. Le stime ottenute indicano che la stima del numero dei migranti a livello mondiale è passata dai 76 milioni del 1960 ai 175 milioni di migranti del 2000.

Per facilitare un più forte partenariato tra gli organismi attivi nel campo della migrazione, la Divisione Popolazione organizza riunioni annuali di coordinamento sulla migrazione internazionale. Una prima riunione ha avuto luogo nel luglio 2002 e ha trattato questioni connesse

alla raccolta e allo scambio di informazioni sulla migrazione internazionale. La seconda riunione di coordinamento, nell'ottobre 2003, ha riunito rappresentanti di più di 20 organizzazioni, che hanno discusso questioni riguardanti le rimesse, la migrazione non documentata e la sicurezza. La Divisione Popolazione serve anche da segretariato della Commissione per la Popolazione e lo Sviluppo. Durante la sua 37ma sessione, nel 2004, la Commissione ha deciso che il tema speciale per la 39ma sessione della Commissione nel 2006, dovrà essere « Migrazione Internazionale e Sviluppo ».

La Divisione Statistiche del Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali rivolge i suoi sforzi a normalizzare concetti e definizioni usati per misurare la migrazione internazionale, perfezionando in tal modo la comparabilità delle statistiche tra paesi. La Divisione Statistiche, in collaborazione con la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD), ha organizzato un gruppo di lavoro sul Miglioramento della Compilazione delle Statistiche sulla Migrazione Internazionale, che ha avuto luogo a Ginevra nel settembre 2003.

Infine, il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali ha scelto la migrazione internazionale come argomento speciale per la sua *Indagine Economica e Sociale Mondiale, 2004*, che fornisce un'analisi annuale dello stato dell'economia mondiale e delle questioni politiche emergenti. L'Indagine 2004 fornirà informazioni su aspetti della migrazione internazionale e comprenderà argomenti come i livelli e le tendenze della migrazione; i rifugiati e i richiedenti asilo; le politiche di migrazione internazionale; cause e impatti economici della migrazione internazionale; dimensioni sociali della mobilità e della cooperazione internazionale.

b) Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo

L'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo è responsabile dell'applicazione dei diritti dell'uomo universalmente riconosciuti e dei principali strumenti relativi alla tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito delle migrazioni. Il programma di cooperazione tecnica dell'Ufficio fornisce consulenza legale e rafforza la capacità delle istituzioni nazionali preposte a salvaguardare i diritti dei migranti, coordina altresì anche il Gruppo di Contatto delle Organizzazioni Intergovernative (IGO) sul Traffico e il Contrabbando di Migranti, composto da varie organizzazioni delle Nazioni Unite, dall'IOM e da organizzazioni non governative.

c) Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)

Il principale mandato dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) è di fornire protezione e soluzioni durevoli ai rifugiati, ai richiedenti asilo, ai rimpatriati e agli

apolidi. Dato che la maggioranza di persone interessate provengono o si trovano in paesi a basso reddito, l'Ufficio ha sviluppato un interesse attivo nella relazione esistente tra sviluppo, migrazione internazionale e protezione dei rifugiati promuovendo fiducia tra le popolazioni rifugiate nei paesi di asilo, in partenariato con i Governi ospitanti, gli attori dello sviluppo e i donatori bilaterali. L'UNHCR provvede a che i programmi di reintegrazione a breve termine per i rimpatriati siano collegati a sforzi a lungo termine finalizzati all'inserimento e allo sviluppo.

L'UNHCR opera per superare il divario esistente tra i programmi umanitari a breve termine e le iniziative di sviluppo a lungo termine, sia nei paesi ospitanti i rifugiati che nei paesi di origine, e richiede una programmazione comune tra le organizzazioni umanitarie e di sviluppo. A tal fine, l'UNHCR ha sviluppato un Quadro per Soluzioni Durevoli per i Rifugiati e le Persone Interessate finalizzato alla promozione dell'assistenza ai rifugiati, alla creazione di programmi intesi ad assicurare rimpatrio, reintegrazione, riabilitazione e ricostruzione in situazioni di post conflitto e alla promozione di strategie di sviluppo attraverso l'integrazione locale. Il quadro è già stato applicato in Afghanistan, Eritrea, Sierra Leone, Sri Lanka e Zambia.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) è presente in Italia fin dal 1953. L'ufficio svolge un ruolo consultivo nella procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, fornendo pareri sull'eleggibilità e informazioni sul paese d'origine dei richiedenti asilo e partecipando in qualità di osservatore o di componente istituzionale a organismi e progetti destinati ai rifugiati.

d) Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo

Le principali funzioni della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD), sono, tra le altre, la promozione del commercio internazionale, in particolare tra paesi a stadi diversi di sviluppo, e la formulazione e l'applicazione di principi e politiche di commercio internazionale. L'UNCTAD riconosce il movimento del lavoro come parte integrante del commercio internazionale nei servizi e riconosce pertanto l'importanza economica dei movimenti di lavoratori.

e) Ufficio delle Nazioni Unite per le Droghe e il Crimine

L'Ufficio delle Nazioni Unite per le droghe e il Crimine svolge un ruolo attivo nell'appoggiare gli sforzi della comunità internazionale contro il traffico di persone e la tratta di migranti, in particolare attraverso i suoi servizi di consulenza legale, di cooperazione tecnica e informazione. L'Ufficio lavora in stretto contatto con molte organizzazioni internazionali e regionali, incluso Europol, ILO, Interpol, IOM e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

Negli ultimi anni, una delle più importanti attività svolte dall'Ufficio delle Nazioni Unite per le Droghe e il Crimine è stata la creazione di una banca dati globale sul traffico e la tratta di migranti. Usando i dati raccolti, l'Ufficio valuta le tendenze del traffico e della tratta per quanto riguarda le vie del contrabbando, le forme di sfruttamento, i metodi usati dai gruppi del crimine organizzato, la cooperazione tra forze dell'ordine e le risposte dei Governi, incluse le riforme legislative. La banca dati è stata regolarmente utilizzata in comune con l'IOM. I progetti di cooperazione tecnica dell'Ufficio sono attualmente operativi in più di 10 paesi dell'Asia, dell'Europa Centrale e Orientale, dell'America Latina e dell'Africa Occidentale. I progetti hanno come obiettivo di esaminare la legislazione nazionale e di assistere i paesi nella ratifica e applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e dei protocolli addizionali.

f) Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (UNFPA)

L'UNFPA ha organizzato una riunione di un gruppo di lavoro a Bratislava, in Slovacchia, nel 2002 per affrontare i problemi del traffico di donne e bambini. La riunione ha riunito più di 60 parlamentari, funzionari di governo e rappresentanti di organizzazioni non governative di 25 paesi. Nel 2003, l'UNFPA, in collaborazione con l'IOM, ha sostenuto la Lega degli Stati Arabi nell'organizzare una Conferenza sulla Migrazione Araba in un Mondo Globalizzato e per affrontare, tra l'altro, l'apertura del lavoro e dei mercati commerciali, la libertà di movimento per gli individui, e i meccanismi per razionalizzare la mobilità di risorse umane nell'Asia Occidentale.

2. Agenzie specializzate

a) ILO – International Labour Organization – Organizzazione Internazionale del Lavoro

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro promuove a livello internazionale giustizia sociale e diritti del lavoro. L'ILO ha contribuito a creare un consenso internazionale sulla protezione dalla discriminazione e dallo sfruttamento dei lavoratori migranti, consentendo al contempo movimenti disciplinati di lavoratori. Per raggiungere questo obiettivo, la strategia dell'ILO comprende la supervisione di standard, servizi consultivi in campo legislativo e politico nonché formazione tecnica e informazione tra i funzionari governativi e i rappresentanti delle organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro. L'ILO ha adottato una serie di Convenzioni e Raccomandazioni delle quali promuove la ratifica e di cui assicura la conformità, monitorando leggi, regolamenti e pratiche connesse al trattamento dei lavoratori migranti. Negli ultimi anni, l'ILO ha inviato missioni consultive a un numero crescente di Stati Membri ed ha fornito consulenza tecnica su vari aspetti della

migrazione dei lavoratori, compreso il miglioramento delle politiche nazionali di migrazione, la formulazione di legislazioni e la creazione di quadri per proteggere i cittadini che lavorano all'estero. All'ILO è stato chiesto di fornire servizi di consulenza a gruppi economici regionali, come l'Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico (ASEAN) e la Comunità dei Carabi (CARICOM).

L'ILO promuove la Conferenza Internazionale del Lavoro, alla quale partecipano i Ministri del Lavoro e i leader delle più importanti associazioni di industriali e la più rappresentativa federazione di sindacati di ogni Stato membro dell'organismo. La Conferenza Internazionale del Lavoro del 2004 ha scelto i « lavoratori migranti » come argomento principale della discussione generale. Parte della preparazione della Conferenza è stata dedicata a un'indagine sulla migrazione internazionale dei lavoratori condotta su informazioni fornite da 93 Stati membri riguardo le condizioni dei lavoratori migranti, lo stato di diritto e le politiche adottate per regolamentare la migrazione e l'occupazione dei lavoratori migranti. La relazione, intitolata *Verso un Accordo Equo per i Lavoratori Migranti nell'Economia Globale* riporta i risultati dell'indagine.

b) Gruppo di Ginevra sulla Migrazione

Nell'aprile 2003, i rappresentanti di sei organizzazioni internazionali e di alcuni organismi delle Nazioni Unite attivi nel campo delle migrazioni, in particolare, l'ILO, l'IOM, l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo, l'UNHCR, l'UNCTAD e l'Ufficio delle Nazioni Unite per le Droghe e il Crimine, hanno creato il Gruppo di Ginevra per la Migrazione. Il Gruppo, un organismo informale per lo scambio di informazioni, si riunisce regolarmente su base trimestrale, con Presidenza a rotazione. Il Gruppo intende migliorare la comprensione reciproca, discutere la possibilità di cooperazione e collaborazione inter-agenzia, promuovere sinergie ed evitare duplicati di attività.

c) IOM

Creata nel 1951 come Comitato Intergovernativo per le Migrazioni Europee (CIME) per assistere al rientro dei profughi del secondo conflitto mondiale e per promuovere una emigrazione ordinata verso i paesi d'oltreoceano, il mandato dell'IOM si è nel tempo sviluppato in risposta alla globalizzazione dei fenomeni migratori, alle necessità dei migranti e alle emergenze umanitarie.

Come principale organizzazione internazionale che si occupa di migrazione, l'IOM opera per: contribuire ad affrontare le crescenti sfide organizzative nella gestione delle migrazioni; migliorare la comprensione delle questioni legate all'immigrazione; favorire lo sviluppo economico e sociale attraverso la migrazione; difendere la dignità e il benessere dei migranti.

L'azione dell'IOM si sviluppa principalmente attraverso sette «settori di attività» che costituiscono l'ossatura dell'organizzazione: campagne di informazione, migrazioni per lavoro, cooperazione tecnica, lotta alla tratta di esseri umani, ritorni assistiti, movimenti, servizi medici. Nel corso di mezzo secolo il numero dei Paesi che hanno aderito all'IOM è gradualmente aumentato sino agli attuali 105 Stati membri. Nell'adempimento delle sue funzioni, l'IOM collabora attivamente con i governi, con le Nazioni Unite e altri organismi internazionali, con enti locali, organizzazioni di volontariato e ONG.

L'Italia è uno dei paesi fondatori dell'IOM. L'IOM ha inoltre firmato accordi operativi specifici, con i Ministeri dell'Interno, del Lavoro, degli Affari Esteri/Cooperazione allo Sviluppo e con quello delle Pari Opportunità, in ragione dei diversi programmi approvati e delle relative attività da svolgere.

A partire dall'anno 2003, l'IOM ha ulteriormente rafforzato i rapporti con le istituzioni italiane sottoscrivendo un accordo di cooperazione con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) in materia di accoglienza e supporto ai migranti.

Negli ultimi anni, le tendenze migratorie hanno assunto un'importante rilevanza socio-politica giacché l'Italia si configura ormai come paese d'immigrazione e porta d'accesso per l'Europa Occidentale. In questo scenario, la Missione in Italia IOM esercita, in seno all'Organizzazione, un ruolo di coordinamento nella regione del Mediterraneo sia in termini operativi, sia in termini di sviluppo di strategie per la gestione dei flussi migratori. Le attività riguardano diversi ambiti d'intervento: cooperazione e assistenza tecnica, formazione, orientamento alla migrazione per lavoro e integrazione sociale, contrasto alla tratta di esseri umani e assistenza alle vittime, sostegno e formazione, assistenza al ritorno volontario e reinserimento nelle aree di origine.

Capitolo V – Conclusioni

Le risultanze dell'indagine conoscitiva, quali emergono dalle numerose audizioni effettuate e dall'ampilissimo materiale documentario raccolto ed esaminato, hanno evidenziato la rilevanza che il fenomeno dell'immigrazione ha assunto nel contesto economico e sociale nazionale ed europeo.

In ambito nazionale, il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D.lgs. n. 286/1998), così come modificato dalla Legge n. 189/2002, ha contribuito a consolidare il quadro delle misure volte al controllo dell'immigrazione legale e al contrasto di quella illegale. Tuttavia, affinché la normativa in materia possa dispiegare tutti i suoi effetti e garantire l'efficacia e l'efficienza degli strumenti individuati per la sua concreta attuazione sarà necessario, una volta emanati e resi operativi i principali regolamenti di attuazione, un'ulteriore valutazione e approfondimento al fine di adeguare costantemente le misure di intervento, anche alla luce dei rilievi e delle proposte avanzate nel corso delle audizioni.

In ambito europeo, il contributo fornito dall'Italia per lo sviluppo di una politica europea in materia è stato più evidente durante il semestre di presidenza italiana, nella seconda metà del 2003. L'Italia si è fatta promotrice di misure volte: 1) alla realizzazione progressiva di una gestione integrata delle frontiere esterne; 2) alla condivisione da parte di tutti gli Stati membri degli oneri finanziari derivanti dalla gestione comune e integrata delle frontiere (meccanismo di ripartizione degli oneri — *burden sharing*); 3) al rafforzamento del partenariato e della cooperazione con i Paesi terzi; 4) alla gestione europea comune dei flussi migratori attraverso la determinazione di quote europee condivise, calcolate sommando i reali fabbisogni di manodopera extracomunitaria dei mercati del lavoro dei paesi dell'Unione; 5) alla preparazione di programmi o progetti pilota condivisi da più Stati membri e coordinati da Agenzie od organismi europei. Tali principi, che rispondono all'esigenza di disegnare una politica comune europea equilibrata che affronti in maniera realmente condivisa il tema dell'immigrazione e dell'asilo, sono stati in parte recepiti dal programma dell'Aia, approvato lo scorso novembre dal Consiglio europeo.

L'impegno italiano ha originato una serie di iniziative a contenuto normativo o a carattere operativo. Nata da una proposta italiana, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne risponde all'esigenza di costituire un sistema di controllo integrato delle frontiere dell'Unione. L'Agenzia, che diverrà operativa il 1 maggio 2005, avrà il compito di semplificare e rendere più efficaci l'applicazioni delle misure comunitarie vigenti e future garantendo il coordinamento e l'applicazione uniforme delle misure di controllo e scoraggiando l'azione dei singoli Paesi in presenza di attività assunte sul piano comunitario assicurando allo stesso tempo l'equa ripartizione delle responsabilità, anche finanziarie, tra gli Stati membri.

L'Italia, paese con uno sviluppo costiero rilevante e dunque parte consistente della frontiera marittima dell'Unione, ha ritenuto necessario sottolineare l'importanza del dialogo euroafricano in materia di contrasto all'immigrazione. L'esperienza maturata sul piano interno ha costituito, pertanto, il presupposto per sollecitare un migliore e più proficuo dialogo politico e tecnico tra l'Europa e i Paesi della sponda mediterranea del continente africano al fine di un'azione più incisiva nella lotta contro l'immigrazione, associando al tema del contrasto quello relativo agli aiuti allo sviluppo e alla collaborazione con i paesi terzi tramite un sistema di accordi e di programmi di aiuto. Di grande rilievo in quest'ambito la posizione italiana nei confronti della Libia, che ha contribuito alla revoca dell'embargo adottato dall'Europa nel 1986, consentendo al paese africano di collaborare nell'attività di contrasto dell'immigrazione clandestina con azioni di prevenzione, di controllo, ma anche di soccorso.

L'Italia ha inoltre promosso l'avvio di una serie di programmi e operazioni comuni. Tra queste le attività di pattugliamento congiunto allargate alla partecipazione di paesi terzi, quali il progetto Nettuno, e ha, inoltre, proposto una misura concreta relativa alle norme comuni per le procedure di rimpatrio, formalizzata in una decisione del Consiglio dell'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.

Peraltro, i controlli delle frontiere esterne hanno conosciuto un'evoluzione inaspettata in seguito al verificarsi degli eventi terroristici di settembre 2001 e marzo 2004 in seguito ai quali le procedure operative standard sono state integrate, in modo particolare alle frontiere aeree esterne, da attività antiterrorismo.

È tuttavia opportuno che la politica europea non si limiti a controllare o a respingere l'immigrazione clandestina ma «apra» all'immigrazione legale nuovi canali che tengano conto delle diverse esigenze del sistema economico-produttivo di ogni Paese: una buona politica di immigrazione legale può così diventare lo strumento più efficace per combattere l'immigrazione clandestina. Con il *Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica* dell'11 gennaio 2005, si è inteso pertanto approfondire il dibattito in sede Ue sui criteri comuni relativi all'ammissione di migranti economici con l'intento di individuare le principali problematiche ed eventuali soluzioni per una disciplina legislativa comunitaria in materia.

Un ulteriore e importante risultato è stato conseguito con l'approvazione, nel corso del Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004, del programma dell'Aia, che ha individuato una serie di priorità nel settore della giustizia e degli affari interni. Compito della nuova Commissione nel 2005 quello di tradurre le linee contenute nel programma in un piano d'azione operativo. Primo passo verso una necessaria semplificazione del metodo decisionale il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata, in codecisione col Parlamento europeo, a decorrere dal 1° gennaio 2005. In pratica, cadrà il diritto di veto dei singoli governi: unica eccezione, le regole sull'immigrazione legale, che resteranno all'unanimità fino all'entrata in vigore del Trattato costituzionale.

Quanto alla realizzazione di un regime comune in materia d'asilo, la Commissione è stata invitata a concludere nel 2007 una valutazione dell'attuazione della prima fase della politica europea di asilo e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase, in vista della loro adozione entro il 2010. Obiettivo della seconda fase sarà l'instaurazione di una procedura comune di esame delle richieste di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria.

Rispetto alla percezione dei fenomeni migratori in ambito internazionale, nel corso della missione svolta dal Comitato presso la sede delle Nazioni Unite a New York, gli incontri intercorsi con i rappresentanti delle Agenzie operanti a diverso titolo all'interno dell'ONU, hanno fornito indicazioni in merito ad alcuni aspetti delle migrazioni internazionali. Il problema della diminuita natalità e dell'alto indice di infertilità nei Paesi industrializzati, con conseguente diminuzione della popolazione attiva e dell'invecchiamento della società, ha prodotto in questi la necessità di forza lavoro sostitutiva e dunque la necessità del ricorso a un'immigrazione «di sostituzione» proveniente dai Paesi poveri, dove il tasso di natalità molto alto, la

qualità della vita e le condizioni economiche disastrose spingono all'emigrazione. La migrazione internazionale appare dunque come una necessità strutturale che deve essere governata con programmi specifici, adottando, come da più parti viene richiesto, un approccio regionale, che salvaguardi la specificità dei diversi contesti geopolitici e la collaborazioni fra paesi appartenenti alla stessa area. Appare anche necessario che le azioni svolte dai diversi organismi internazionali vengano razionalizzate al fine di impiegare in maniera efficace ed efficiente le risorse economiche e umane utilizzate nello studio, nella gestione e nelle azioni di soccorso in materia di migrazione internazionale e aiuti ai rifugiati.

In conclusione, molto è stato fatto in ambito nazionale in prospettiva europea, ma il cammino verso una politica comune in materia di immigrazione ed asilo, che è alla base della concreta realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, non è ancora giunto a termine.

L'indagine ha costituito, pertanto, l'occasione per esaminare il fenomeno nella sua articolazione generale fornendo alcune indicazioni che consentono una prima valutazione dei risultati raggiunti a livello nazionale ed europeo sia riguardo il profilo della prevenzione e del contrasto all'immigrazione clandestina che riguardo il profilo della *governance* dell'immigrazione legale.