EMN EUROPEAN MIGRATION NETWORK
Italian National Contact Point

IMMIGRAZIONE DI RITORNO IN ITALIA

Contributo italiano al terzo studio pilota europeo
"Le migrazioni di ritorno nei paesi dell'Unione Europea"

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

ROMA
DICEMBRE 2006

Curatori
Carmelita F. Ammendola, Franco Pittau, Antonio Ricci

con la collaborazione

Maria Pia Borsci, Alessio D'Angelo, Luca Di Sciullo, Delfina Licata, Maria Paola Nanni
(équipe centrale del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes)
Enisa Bukvic (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)
Susanna Garavini, Kamila Kowalska-Angelelli

consulenti scientifici

Peter Schatzer – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
Giulia Falzoi – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
Barbara Fridel– Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
Nicoletta Giordano – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

Nadan Petrovic – Associazione Nazionale Comuni Italiani/Servizio Centrale
Del Sistema Nazionale di Protezione per i Richiedenti Asilo e i Rifugiati

Sergio Ferraiolo - Ufficio della Segreteria del Presidente della Repubblica

Francesco Di Maggio - INPS Direzione Generale Monitoraggio Flussi Migratori

Giovanni Ferri – Dipartimento di Economia dell'Università di Bari
Maria Concetta Chiuri – Dipartimento di Economia dell'Università di Bari
Nicola Coniglio – Dipartimento di Economia dell'Università di Bari

Roberta Ricucci – Migranti Torino e Università Torino
Terry Dutto - Caritas Italiana

Guerino Di Tora, Vittorio Nozza, Piergiorgio Saviola
(Presidenza del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes)

Traduzione
Dawn M. Ciano, Karolina Golemo

Per informazioni
Edizioni Centro Studi e Ricerche IDOS
Via Aurelia 796, 00165 Roma
Tel. +39.06.66514345 - Fax +39.06.66540087
e-mail: info@emnitaly.it

Dicembre 2006

impaginazione: Nuova Anterem sas
stampa: Arti Grafiche – Pomezia

Indice

1. Introduzione

2. Metodologia, definizioni e dati statistici
2.1 Premessa metodologica
2.2 Chiarimenti terminologici: concetti e definizioni
2.3 I dati statistici sul ritorno
2.3.1 Controlli esterni: respingimenti e ritorni forzati
2.3.2 Controlli interni: l'attività ispettiva
2.3.3 Il caso del ritorno volontario

3. Il quadro politico e normativo
3.1 Il panorama internazionale
3.2 Il panorama comunitario
3.3 Il ritorno forzato
3.4 Il ritorno volontario

4. Azioni e procedure
4.1 Panorama generale
4.2 Il ritorno volontario assistito
4.2.1 Motivi, ostacoli, procedure, sostenibilità
4.2.2 Campagne informative sul ritorno volontario assistito
4.2.3 Incentivi al ritorno volontario assistito
4.2.4 Il caso dei minori non accompagnati
4.3 Il ritorno forzato
4.3.1 Le procedure adottate per il ritorno forzato: il contrasto all'immigrazione irregolare
4.3.2 Trattenimento nei Centri di Permanenza Temporanea
4.3.3 Trasporti per il ritorno
4.3.4 Sostenibilità del ritorno forzato
4.4 Assistenza e "counselling" al ritorno forzato
4.5 Identificazione e raccolta dei documenti di viaggio

Box Capitale umano e propensione a tornare nel paese di origine dei migranti irregolari

5. Cooperazione bilaterale e multilaterale
5.1 Il contesto europeo
5.2 Il contesto italiano
5.3 La cooperazione bilaterale

Conclusioni

Bibliografia

Allegati

1. Introduzione

Il problema del controllo dei flussi migratori si è posto in Europa fin dagli anni ’70 del XX secolo con l’introduzione delle prime restrizioni nelle politiche migratorie, ma è diventato più acuto dopo la caduta del muro di Berlino e l’incremento dei flussi dall’Est Europa e anche da altri paesi del Sud del mondo, dove lo sviluppo economico non è corrisposto all’andamento demografico[1].

Le possibilità di accoglienza dei paesi industrializzati, anche se fossero determinate secondo canoni non restrittivi come attualmente avviene, non sono in grado di rispondere pienamente all’accresciuta pressione migratoria. Deriva da qui la convinzione che l’immigrazione non può essere l’unica soluzione per soddisfare il fabbisogno di lavoro nel mondo: si richiede anche una politica di serio sostegno allo sviluppo in loco, un impegno che per molti aspetti è stato deludente[2].

Molti paesi, tra i quali l’Italia, hanno una posizione geografica che li espone maggiormente alla pressione migratoria.

L’intensità dei flussi irregolari può essere favorita da differenti cause:

- fissazione di quote di ingresso a livelli bassi rispetto alle effettive esigenze del mercato del lavoro;
- complessità e scarsa praticabilità dei percorsi stabiliti per l’inserimento legale;
- mancanza di flessibilità nel favorire l’incontro tra datori di lavoro e persone da assumere;
- estensione dell’area del lavoro nero.

Alcuni paesi attuano strategie molto selettive prima di consentire l’ingresso a nuovi lavoratori e tengono conto, ad esempio, dell’età, del grado di istruzione, della qualifica, della conoscenza della lingua, della presenza di familiari, delle disponibilità economiche e della presenza di uno *sponsor* locale. Altri paesi, il cui *deficit* di manodopera è elevato anche per posti di lavoro non specializzati, seguono criteri più larghi, ma all’interno di quote annuali da non superare.

Nei paesi europei di più vecchia immigrazione si riscontra una tendenza restrittiva alle nuove ammissioni, salvo che per i migranti ad alta qualificazione. Negli Stati membri del Mediterraneo la questione si pone in termini molto diversi a causa dell’andamento demografico negativo e di un’economia bisognosa anche di manodopera non qualificata. Per questi motivi finora non è stato possibile creare un sistema europeo di quote d’ingresso soddisfacente per tutti gli Stati membri e, al momento, sembra possibile raggiungere un consenso solo per l’ingresso di personale qualificato[3].

Negli anni ‘90 anche in Italia nella normativa si riscontra la tendenza a introdurre misure di controllo e di contrasto dei flussi irregolari. La Legge 40/1998 annovera questa misura come un pilastro della politica migratoria (gli altri due pilastri sono la programmazione dei flussi e l’integrazione) e introduce nuovi istituti quali la possibilità di “respingimento per ordine del

---

All is macaw It is true that we in tea same boat, different macaw responsibilities tea but, know collaboration is needed but not identification, critical skills of social welfare organizations tea which would deprive public decision-makers precisely of.286/98 should not apply himself to the candidate citizens of European Union as like that as members of EU are not to the citizens already applied " (office of the justice of the peace of Torino, decree justified 2293/05, Torino, October 25th, 2005) "[1] Caritas/Migrantes, *Popolazione, sviluppo e migrazioni: i nuovi scenari*, in Idem, *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Idos, Roma, 2006, pp. 17-27.

[2] Ricci Antonio, *Main trends in international migration. Recent developments in migration flows world wide and in Italy*, in Carteny Andrea, Motta Giuseppe (eds), *Nationalisms, Identities, European Enlargement. Case studies on XX and the new Century,* Accent, Cluj-Napoca, 2004, pp. 145-166.

[3] Justitia et Pax, *The Immigration in the States member of the Mediterranean Area: the contribution of Justice and Peace Commissions*, by Italian with Greek, Spanish, Portuguese and Maltese Justice and Peace Commissions, National Office for Justice and Peace and Social Problems of Italian Bishop's Conference, Rome, 2006.

questore" e i Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (comunemente conosciuti con l'acronimo CPT) per quei casi in cui non è possibile procedere con l'immediato ritorno[4].

La Legge 189/2002 assegna un ruolo centrale ai controlli e alle espulsioni con una serie di previsioni: **controlli interni** (prolungamento dei tempi di trattenimento nei CPT per un periodo di 30 giorni, prorogabile di altri 30; immediata esecuzione delle espulsioni con accompagnamento alla frontiera; inasprimento delle pene per chi non ottempera al decreto di espulsione), **ed esterni** (pressione sui paesi di emigrazione e transito affinché riammettano i migranti ed esercitino un maggior controllo sulle proprie frontiere, facendo divenire questi i due prerequisiti per l'instaurazione di un dialogo politico ed economico)[5].

La stessa Legge 189/2002 ha poi ulteriormente regolamentato lo strumento del ritorno volontario assistito in favore di categorie di migranti vulnerabili, pur escludendone dall'accesso gli immigrati irregolarmente soggiornanti.

A partire dagli anni '70 l'immigrazione in Italia è raddoppiata nel corso di ciascun decennio. Tra l'inizio del nuovo secolo e l'inizio del 2006 sono bastati pochi anni per il raddoppio, arrivando a 3.000.000 di soggiornanti regolari. A quanto si può prevedere l'ulteriore raddoppio avverrà verso il 2015, se non prima. Prima di metà secolo in Italia l'incidenza degli immigrati sarà tra le più alte del mondo, tra il 15% e il 20% della popolazione residente, così come avviene attualmente in Australia e in Svizzera[6].

L'Italia, come accennato, è tra i paesi europei più esposti all'immigrazione irregolare per la sua posizione geografica, essendo situata alla confluenza tra Africa, Asia, Europa dell'Est, aree continentali a forte pressione migratoria, e per il suo deficit demografico. Va aggiunto che i paesi europei del Nord, se fossero collocati sul versante meridionale, avrebbero i nostri stessi problemi. L'irregolarità non è solo un fenomeno italiano ma riveste una dimensione mondiale. Anche un paese dalla grande politica migratoria come gli Stati Uniti, nonostante l'inasprimento delle misure di controllo e le centinaia di migliaia di arresti, vede aumentare il numero dei clandestini al ritmo di circa mezzo milione l'anno perché questo è funzionale al suo mercato occupazionale, specialmente nell'agricoltura e nei servizi. Queste precisazioni di natura geografica sono di valido aiuto anche all'inquadramento politico della irregolarità.

L'Ufficio Internazionale del Lavoro (I.L.O.) ha fatto al riguardo delle puntualizzazioni fondamentali. "Considerato che la comunità internazionale riconosce – talvolta a malincuore - la necessità di gestire e di regolare i movimenti di capitali, di merci, di tecnologie, di servizi, dell'informazione, ecc., sia attraverso mezzi formali che attraverso il "meccanismo di mercato", appare manifestamente contraddittorio che questa logica non venga applicata alla migrazione"[7]. Non a caso i flussi dei lavoratori migranti poco qualificati sono organizzati da trafficanti perché per loro è più difficile l'ammissione attraverso le vie legali[8], mentre il volume dei traffici si ridurrebbe se i lavoratori avessero più libertà di movimento per venire in contatto con l'offerta di lavoro[9].

In questo contesto di riferimento si inserisce la ricerca sul tema del ritorno, svolta dall'équipe del National Contact Point (NCP) italiano, all'interno del terzo studio dell'European Migration Network, allo scopo di esaminare a fondo la tematica, soffermandosi in particolare sui vari aspetti e le diverse forme del ritorno[10]. Come *target group* da studiare sono stati presi in esame,

---

[4] Pittau Franco, *L'immigrazione alle soglie del 2000*, Sinnos, Roma, 1999.

[5] De Marco Manuela, Pittau Franco, *Caractéristiques structurelles de l'immigration en Italie et réponse législative du gouvernement de centre droit*, in « Migrations Société », XV, 87-88, 2003, pp. 9-22.

[6] D'Angelo Alessio, *Andamento demografico in Italia e in Europa*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Idos, Roma, 2006, pp. 71 e ss.

[7] Taran Patrick, Geronimi Eduardo, *Globalisation et migrations de main-d'oeuvre: Importance de la protection*, Genève, BIT-Secteur de la protection sociale/Programme des Migrations Internationales, 2003, p. 15.

[8] Abella Manolo, *Mondialisation, marchés du travail et mobilité*, in «Migrations Société», n. 79/2002, pp. 181-194.

[9] International Labour Organisation, *Halte au travail forcé: rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, BIT, Genéve, 2001.

[10] Le precedenti ricerche svolte nell'ambito dello European Migration Network hanno riguardato "L'Impatto dell'immigrazione sulla società italiana" (2004) e "Gli immigrati irregolarmente residenti in Italia" (2005).

quindi, non solo gli immigrati irregolari, ma anche i richiedenti asilo, i rifugiati, le persone che hanno usufruito della protezione umanitaria temporanea, oppure le vittime di tratta seguite da appositi programmi di reinserimento nelle società d'origine, come anche infine i lavoratori immigrati in difficoltà che decidono di ritornare nei loro paesi dopo un'esperienza migratoria in Italia.

Per ragioni di completezza si è deciso di prendere in considerazione sia la ricerca qualitativa (svolta attraverso l'analisi delle buone prassi, il vaglio del materiale disponibile, i colloqui con il personale delle organizzazioni che trattano il ritorno, come ad esempio la sede italiana dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - OIM), che quella quantitativa che esamina il tema in questione dal punto di vista numerico, stabilendo il numero dei ritorni annui, il costo medio della pratica di ritorno, il budget complessivo, ecc.

Particolare attenzione è stata prestata alla pratica del ritorno volontario assistito, che per quanto numericamente molto inferiore rispetto al ritorno forzato, rappresenta tuttavia una opzione di ritorno che è meno costosa, nell'immediato e nel lungo periodo, e che cerca di garantire al beneficiario misure in grado di eliminare le cause di partenza.

Attraverso questo studio si è inteso contribuire alla sensibilizzazione ed alla formazione sia del personale delle istituzioni che dell'opinione pubblica rispetto alla tematica del ritorno degli immigrati, come anche si è inteso focalizzare le buone prassi in tema di ritorni. È da sottolineare inoltre che lo scopo finale di questo studio è anche quello di creare la possibilità effettiva di scambio di informazioni fra vari paesi europei (grazie appunto alla collaborazione intrapresa all'interno del network europeo EMN[11]), le cui esperienze attraverso l'adozione di soluzioni simili o rimodulate possono ulteriormente contribuire all'implementazione delle politiche migratorie nazionali e alla progressiva armonizzazione delle stesse in una più ampia cornice europea.

La ricerca, pertanto, intende esplicare un impatto non solo a livello nazionale, ma anche europeo, contribuendo tramite la rete dello European Migration Network a facilitare i futuri studi comparativi sul numero dei ritorni nei vari paesi dell'Unione, così come anche a far conoscere i vari approcci e programmi relativi ai ritorni riscontrabili nei singoli Stati dell'UE. Quest'ultimo aspetto può, di conseguenza, fornire una base utile anche per formulare un nuovo orientamento della politica migratoria, proponendo una visione completa del panorama sul ritorno degli immigrati in tutta l'Unione Europea.

La ricerca si fa carico, infine, di analizzare i principali problemi, le carenze e gli ostacoli riguardanti la procedura di ritorno che gli immigrati incontrano in Italia: e anche in questo caso tale situazione potrebbe essere superata recependo, da una parte, le buone prassi esistenti negli altri paesi dell'Unione e ampliando, dall'altra, l'ambito di operatività dei ritorni assistiti, riuscendo a collegarli in qualche modo anche con i flussi irregolari.

[11] Cfr., www.european-migration-network.org.

2. Metodologia, definizioni e dati statistici

2.1 Premessa metodologica

Le principali fonti riguardanti il ritorno forzato sono costituite dai dati del Ministero dell'Interno su espulsioni, respingimenti e ritorni, sulle presenze registrate nei Centri di Permanenza Temporanea e sulle più generali azioni di contrasto all'immigrazione irregolare. A questi si va ad aggiungere la banca dati sugli accordi di riammissione del Ministero degli Affari Esteri e la Relazione annuale della Corte dei Conti sul bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda il ritorno volontario assistito la fonte principale è il Ministero dell'Interno, che finanzia l'intera attività ufficiale svolta in stretta collaborazione con la sede di Roma dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), responsabile dell'attività operativa.

La sede centrale dell'OIM di Ginevra ha curato nel corso degli anni numerose ricerche sul ritorno e sulla tratta degli esseri umani, mettendo a frutto il potenziale della propria rete di sedi territoriali.

I dati così raccolti sono stati archiviati in un "data base" elettronico chiamato "Migrant Management and Operational Services Application", ovvero "MIMOSA", che permette la ricostruzione dell'andamento del fenomeno e la supervisione delle attività di identificazione, di assistenza diretta e dei percorsi di reintegrazione. Le informazioni così raccolte sono quindi tutelate dalle normative nazionali ed internazionali sulla privacy.

Esistono poi alcune esperienze minori o pilota, strettamente legate all'associazionismo e alle realtà sociali attive sul territorio, che è molto difficile monitorare a causa del carattere non istituzionalizzato e puramente occasionale.

Al di là dei dati, la letteratura scientifica sul tema del ritorno non è molto diffusa, anche se direttamente sul tema dell'immigrazione irregolare è disponibile un ricco filone di ricerche[12]. Si distinguono le analisi elaborate da alcuni centri studi specializzati in politiche migratorie come il Centro Studi di Politica Internazionale - Cespi (www.cespi.it), il Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione – Fieri (www.fieri.it), l'Istituto per gli Studi sulla Multietnicità - Ismu (www.ismu.org) e non ultimo il centro studi sull'immigrazione di Caritas/Migrantes che fa perno su IDOS (www.dossierimmigrazione.it). Di particolare interesse per lo specifico approccio risulta il progetto MIREM dell'Istituto Universitario Europeo, che propone analisi e ricerche dal punto di vista dei paesi terzi dell'altra sponda del Mediterraneo (www.mirem.eu).

Negli ultimi anni alcune Ong, infine, hanno condotto e diffuso indagini sul campo sul tema delle attività di contrasto all'immigrazione irregolare, concentrando l'attenzione sul rispetto dei diritti umani per quanto riguarda l'attuazione delle azioni di ritorno: tra queste merita di essere menzionata Medici Senza Frontiere (MSF).

2.2 Chiarimenti terminologici: concetti e definizioni

Esiste un'ampia letteratura scientifica a scopo comparativo sul ritorno (Bruno Nascimbene, 2001 e IOM, 2004[13]) e sulla sua concettualizzazione (Roger Zetter, 2000 e Natalino Losi, 2000[14]).

---

[12] Ammendola Carmelita F., Forti Oliviero, Garavini Susanna, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Irregular migration in Italy*, IDOS, Rome, 2005.

[13] Nascimbene Bruno, *Expulsion and detention of aliens in the Union European countries*, Giuffrè, Milano, 2001; IOM, *Return migration. Policies and practices in Europe,* Geneva, 2004.

Ai sensi dell'Art. 3 della bozza di proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente[15], si intende per:

a) "cittadino di paesi terzi": chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato;

b) "soggiorno irregolare": la presenza sul territorio di uno Stato membro di un cittadino di paesi terzi che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni di presenza o soggiorno in quello Stato membro;

c) "ritorno": il processo di ritorno, volontario o forzato, nel paese di origine o di transito o in un altro paese terzo;

d) "decisione di ritorno": decisione o atto amministrativo o giudiziario che dichiari l'illegalità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e imponga l'obbligo di ritorno;

e) "allontanamento": l'esecuzione dell'obbligo di ritorno comportante il trasporto fisico fuori dal paese;

f) "provvedimento di allontanamento": decisione o atto amministrativo o giudiziario che ordina l'allontanamento;

g) "divieto di reingresso": decisione o atto amministrativo o giudiziario che impedisce il rientro nel territorio degli Stati membri per uno specificato periodo.

Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, per ritorno si intende in termini generali l'azione o il processo di tornare indietro[16]. Esistono varie sotto-categorie di ritorno, utili a descrivere non solo il modo in cui è avvenuto, per esempio volontario, forzato, assistito e spontaneo, ma anche la persona che è coinvolta nel ritorno.

Con l'espressione "ritorno volontario", l'OIM indica il ritorno fondato su una decisione volontaria dell'individuo, che a sua volta può basarsi su due elementi: una libera scelta, caratterizzata dall'assenza di qualsiasi pressione di natura fisica, psicologica o materiale; e una decisione informata, fondata su un'adeguata disponibilità di informazioni accurate e obiettive.

Il "Ritorno Volontario Assistito" presuppone un'assistenza al ritorno economica e organizzativa, che talvolta può prevedere anche misure di reintegrazione offerte all'individuo dallo Stato o da terzi, come per esempio le organizzazioni internazionali. Tutto ciò contrasta con il "Ritorno Spontaneo", che si verifica quando l'individuo decide di attuare il ritorno per proprio conto.

Possono usufruire del supporto al "Ritorno Volontario Assistito" i richiedenti asilo la cui domanda non ha avuto successo[17], gli immigrati in difficoltà e gli studenti, le vittime della tratta, gli immigrati qualificati e altri migranti che non desiderano o non possono rimanere nel paese di accoglienza e che si offrono per tornare nei loro paesi di origine. Queste categorie, come è stato auspicato nell'introduzione, potrebbero nel futuro essere molto opportunamente ampliate.

2.3 I dati statistici sul ritorno

---

[14] Zetter Roger, *Reconceptualizing the Myth of Return,* in "Journal of Refugee Studies", 12(1), 2000, pp. 1-22; Losi Natalino, *Vite Altrove. Migrazione e disagio psichico*, Feltrinelli, Milano, 2000.

[15] Commission of the European Communities, *Draft proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, Brussels, 1.9.2005, COM(2005) 391 final.

[16] IOM, *Glossary on Migration*, Geneva, 2004.

[17] Per "richiedenti asilo la cui domanda non ha avuto successo" si intendono sia quelli la cui richiesta di asilo è stata rifiutata che quelli che hanno deciso di ritirarla prima del suo esame.

2.3.1 Controlli esterni: respingimenti e ritorni forzati[18]

I controlli alle frontiere hanno dato luogo a numerose misure di contrasto dei flussi irregolari. Nel 2005 i respingimenti sono stati 23.878, gli sbarchi 22.939, i ritorni 26.985 più 3.443 ottemperanti all'ordine del questore o ai provvedimenti di intimazione per un totale di 30.428 persone, i transitati nei Centri di Permanenza Temporanea 16.163. Il numero totale di persone effettivamente allontanate è stato pari a 54.306. Se a queste aggiungiamo i non ottemperanti all'ordine di lasciare l'Italia (65.617), si raggiunge la cifra complessiva di 119.923 persone coinvolte, con una efficacia dei provvedimenti inferiori al 50% (45,3%).

Le frontiere, dove con maggiore ricorrenza vengono effettuati i **respingimenti**, sono quelle aeree di Milano Malpensa (3.600) e Roma Fiumicino (2.351) e quelle terrestri di Trieste (3.923), di Verbania-Domodossola (2.535) e Como-Ponte Chiasso (1.966).

Le nazionalità più implicate nei 23.878 respingimenti del 2005 sono quelle dell'Est Europa (10.209 casi, pari al 52%): ai primi posti troviamo la Romania (3.357) e la Bulgaria (2.229). Seguono l'Africa con 3.539 respingimenti (per i due terzi di cittadini di paesi subsahariani, tra i quali primeggia la Nigeria), l'America con 2.818 (quasi tutti latino-americani, segnatamente colombiani, brasiliani e boliviani) e l'Asia con 2.234 casi (i turchi sono al primo posto).

Le donne di alcuni paesi europei (Romania, Bulgaria, Croazia) incidono sui respingimenti per un terzo o più del totale, mentre le stesse superano la metà del totale nel caso di altre nazioni europee (Russia e Ucraina) e di diverse nazioni latinoamericane (Brasile e Bolivia).

Le regioni più coinvolte nei respingimenti sono quelle di frontiera: la Lombardia e il Friuli Venezia Giulia con 5.000/6.000 casi e il Piemonte e il Lazio con più di 2.000 casi.

Gli **sbarchi**, dopo le restrizioni poste in atto dalla Spagna presso gli avamposti di Ceuta e Melilla, sono notevolmente aumentati e passati dai 14.645 del 2004 a 22.939 nel 2005, conoscendo quasi il raddoppio e attestandosi allo stesso livello del 2006 (22.016), il che attesta che l'impegno della polizia di frontiera non è da solo determinante senza la collaborazione internazionale, e specificamente dei paesi di transito, nel contrastare i trafficanti di manodopera. Gli sbarchi sono stati numerosi dal mese di maggio in poi, con i valori più alti nei mesi di giugno e di ottobre.

Il primato assoluto degli approdi spetta a Lampedusa (14.855 persone), seguita da Licata (1.710), Pozzallo (1.150) e Linosa (1.035). Il 99,5% degli approdi totali avviene ormai in Sicilia. I principali paesi di origine delle persone sbarcate nel 2005 sono: Egitto (10.201), Marocco (3.624), Eritrea (1.974), Tunisia (1.596) e Sudan (732). Tra queste persone vanno ricordati in particolare i 1.170 bambini giunti via mare dopo essere partiti dall'Egitto.

Una recente indagine condotta dal Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), sulla base di più di 2 mila persone intervistate sul campo, ha messo in evidenza, tuttavia, come risulti in diminuzione il numero di africani che dall'Africa subsahariana si dirige alla volta dell'Europa servendosi come area di transito dei paesi del Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia e Libia si stanno ormai sempre più trasformando in paesi di destinazione di flussi migratori circolari e anche permanenti, rappresentando quindi la prima scelta nei progetti migratori dei cittadini provenienti dalla vicina Africa Subsahariana[19].

ITALIA. Sbarchi di cittadini stranieri verificatisi nel corso del 2005

Gennaio	*Febbraio*	*Marzo*	*Aprile*	*Maggio*	*Giugno*	*Tot. Sbarchi*
593	***18***	***1.563***	***22***	***2.156***	***3.191***	**-**
Luglio	*Agosto*	*Settembre*	*Ottobre*	*Novembre*	*Dicembre*	*2005*
2.584	***2.261***	***2.991***	***3.642***	***2.228***	***1.690***	***22.939***

[18] Per ulteriori riferimenti sugli anni precedenti si rimanda a: Ammendola Carmelita F., Forti Oliviero, Garavini Susanna, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Irregular migration in Italy*, IDOS, Rome, 2005; e per un maggiore approfondimento sul 2005: Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Idos, Roma, 2006, pp. 88 e ss.

[19] Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), *Profili dei migranti subsahariani in situazione irregolare in Algeria. Prima bozza di Rapporto*, CISP, Roma, ottobre 2006.

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

Anche per i **ritorni** (26.985 tra espulsioni o ritorni in forza degli accordi di riammissione) i paesi dell'Est Europa sono i primi in graduatoria con il 53% del totale del 2005. La Romania detiene un quarto di tutti i ritorni con 14.406 casi ed è seguita da Albania (4.145), Bulgaria (2.740) e, con circa 1.500 casi, Ucraina, Moldavia, Serbia e Montenegro[20].

I paesi esteri verso i quali si dirigono i ritorni sono più numerosi rispetto ai respingimenti, come attesta l'elencazione delle nazionalità più ricorrenti, oltre ai paesi dell'Est Europa: Palestina, Iraq, Cina e Afghanistan per l'Asia e Nigeria, Egitto e Tunisia per l'Africa (a ciascuna di queste nazioni spettano tra i 1.500 e i 2.000 casi). L'Africa conta il 20% dei ritorni e il 32% di quelli che non hanno ottemperato all'intimazione di lasciare l'Italia, e questo attesta la maggiore necessità dei paesi di quel continente di trovare sbocchi migratori.

A segnalarsi tra le regioni per numero di ritorni sono la Lombardia (11.346), il Friuli Venezia Giulia (7.681), il Piemonte (6.920) e il Lazio (6.213): ad esse si aggiungono la Puglia (3.283) e l'Emilia Romagna (2.261).

La graduatoria dei non ottemperanti ai provvedimenti di espulsione include le stesse nazioni tra le prime in graduatoria per i ritorni eseguiti, ma non nello stesso ordine (Romania, Marocco, Cina Popolare, Moldavia e Nigeria).

L'articolo 15 della Legge 189/2002 ha poi introdotto in due ipotesi la misura dell'espulsione in sostituzione della pena:

1) quando il giudice ritenga di dover irrogare la pena detentiva entro il limite di due anni e per un periodo non inferiore a cinque anni;
2) da parte del magistrato di sorveglianza, nei confronti di detenuti stranieri con pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni come alternativa alla detenzione.

Dal 2002 al 2005 si è passati da 449 a 1.242 casi di espulsione a titolo di sanzione alternativa alla detenzione (ex art. 15, Legge 189/2002). I paesi più coinvolti, per quanto riguarda i Balcani, sono stati la Romania (192 persone nel 2004) e l'Albania (187); per l'Africa settentrionale il Marocco (166) e la Tunisia (115).

Il **tasso di ritorno** è dato dal numero di respinti alla frontiera, o allontanati dal territorio italiano, rispetto al numero complessivo degli stranieri irregolari intercettati nel corso dell'anno. La media dei ritorni è stata di circa 45 ogni 100 intercettati: l'incidenza dei ritorni è più alta nelle due aree del Nord (Ovest 51,0% ed Est 51,2%) e più bassa nelle altre aree (Centro 37,0%, Sud 34,8% e Isole 44,5%).

Nel Nord la maggiore efficacia nei ritorni spetta al Friuli Venezia Giulia (79,0%) e quella più bassa all'Emilia Romagna (25,5%) e al Veneto (31,3%), mentre tutte le altre regioni superano il 50%. Nel Centro il tasso di ritorno scende notevolmente: attorno al 22-25% in Toscana e nell'Umbria e al 39-46% nel Lazio e nelle Marche.

Nel Sud tutte le regioni registrano tassi di ritorno del 24-28%, eccetto la Basilicata che si colloca verso il basso (6,9%) e la Puglia verso l'alto (57%). Nelle Isole il tasso di ritorno è del 47% in Sicilia e del 22,7% in Sardegna (peraltro rispetto ad un numero molto contenuto: 727 i mancati ritorni).

---

[20] Dopo l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea del 1° gennaio 2007, anche se la completa libera circolazione dei lavoratori dipendenti romeni e bulgari è stata posticipata per un periodo variabile tra i due e i sette anni, tuttavia l'incidenza delle espulsioni è destinata a sparire. In Italia già nel 2005 poteva capitare che il giudice di pace di Torino annullasse un decreto di espulsione ai danni di un cittadino romeno irregolare perché "la Romania farà parte dell'Unione Europea al giorno 1.1.2007 ed ha già stipulato con altri partner europei un regolamento che contiene anche le norme sulla libera circolazione delle persone, senza menzionare poi i dettami della nuova carta costituzionale europea firmata dai 25 paesi membri dell'UE ed anche dai Paesi candidati tra i quali la Romania… [per cui] la normativa del d.lgv. 286/98 non si dovrebbe applicare ai cittadini candidati dell'Unione Europea così come non si applica ai cittadini già membri dell'UE" (Ufficio del Giudice di Pace di Torino, Decreto Motivato 2293/05, Torino, 25 ottobre 2005). Cfr., Ricci Antonio, *I Romeni in Italia: immigrazione, radicamento e ritorno*, in "Societatea reala", Bucharest, 2006.

I livelli differenziati nell'attuazione dei ritorni non indicano una diversità di impegno delle forze dell'ordine bensì rispecchiano le specifiche difficoltà riscontrate nei relativi territori.

Nei 13 **Centri di Permanenza Temporanea** (CPT) nel 2005 sono transitate 16.163 persone, 516 in più rispetto all'anno precedente. Di essi diversi hanno avuto un flusso inferiore alle 1.000 unità l'anno (Brindisi, Catanzaro, Lecce, Modena, Ragusa e Trapani). Il CPT più attivo è stato quello di Roma con 3.681 ingressi. Non entreremo nel merito del contrastato dibattito sulla loro funzione e il loro funzionamento, al cui riguardo la Commissione, voluta dal Governo e presieduta dal diplomatico delle Nazioni Unite Staffan De Mistura, ha preso una posizione autorevole, ridimensionando il valore della loro efficacia e proponendo di ridurre il flusso delle persone in entrata anche attraverso l'intensificazione dei rimpatri volontari assistiti. Va, invece, segnalato che il tasso medio di ritorno delle persone trattenute nei Centri è stato del 68,6%, percentuale ricavata dal numero di persone che sono tornate in patria dopo il trattenimento nei Centri (11.087): solo nei centri di Catanzaro, Lecce e Modena, peraltro di ridotte capacità, il tasso di ritorno è stato inferiore al 50%.

In media quasi uno su cinque trattenuti viene dimesso senza poter essere rimpatriato (2.998 persone pari al 18,5%). Altri esiti del trattenimento, anche se non così ricorrenti, sono l'asilo politico (che, una volta constatato, deve portare al trasferimento delle persone trattenute presso i Centri di accoglienza per richiedenti asilo), la mancata convalida dell'autorità giudiziaria (742 casi pari al 4,6%), la fuga dal centro (160 casi, esattamente uno ogni cento casi), l'arresto (109 casi) e altri motivi (883 casi). Si è verificato anche un decesso (nel CPT di Roma-Ponte Galeria).

ITALIA. Respingimenti, espulsioni e ritorni (1999-2005)

Provvedimenti	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Respingimenti frontiera	48.437	42.221	41.058	43.795	27.397	24.528	23.878
Espulsioni/Ritorni	23.955	23.836	34.390	44.706	37.756	35.437	30.428
Tot. persone allontanate	***72.392***	***66.057***	***75.448***	***88.501***	***65.153***	***59.965***	***54.306***
Non ottemperanti	40.489	64.734	58.207	61.282	40.586	45.697	65.617
Totale coinvolti	***112.881***	***130.791***	***133.655***	***149.783***	***105.739***	***105.662***	***119.923***
% allont. su coinvolti	*64,1*	*50,5*	*56,4*	*59,1*	*61,6*	*56,8*	*45,3*

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

2.3.2 Controlli interni: l'attività ispettiva[21]

Il controllo dei flussi alle frontiere va completato con quello sui luoghi di lavoro perché l'ampia diffusione del sommerso in Italia continua ad essere un fattore di attrazione di flussi irregolari. I controlli alle frontiere esterne non vanno considerati una panacea, non solo perché hanno un'efficacia di bloccaggio parziale, ma anche perché subiscono un ulteriore ridimensionamento quando, sulla permanenza e sull'occupazione degli immigrati entrati comunque in Italia, non vengono effettuati ulteriori controlli. Si ripropone così il discorso sulle ispezioni aziendali, condotte in numero non sufficiente e ancora non adeguatamente coordinate, che in questo modo incentivano di fatto persone senza scrupoli a sfruttare gli immigrati e questi ultimi a cercare di entrare in Italia per trovare comunque una fonte di reddito[22].

L'indicazione che se ne deve ricavare è che anche le frontiere interne, tra cui specialmente quelle aziendali, sono da tenere sotto controllo nell'interesse degli stessi immigrati e della società che li accoglie e a detrimento di datori di lavoro senza scrupoli. Con una forte diffusione del lavoro

[21] Cfr., Ammendola Carmelita F., Forti Oliviero, Garavini Susanna, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Irregular migration in Italy*, IDOS, Rome, 2005.

[22] *Il lavoro sommerso e le iniziative per l'emersione*, in Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *Immigrazione: una risorsa da tutelare. Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, "Sistema Previdenza", anno XXII, n. 2-3, Roma, settembre 2005, pp. 97 e ss.

nero, così come avviene in Italia[23], è pressoché inevitabile una altrettanto forte diffusione della presenza irregolare.

L'attività ispettiva è un deterrente efficace ma risulta di fatto insufficiente nella sua applicazione concreta. Le ispezioni sono difficilmente realizzabili nelle realtà produttive a notevole dispersione come l'agricoltura, o eccessivamente frantumate in ambiti come il settore della collaborazione familiare, o nelle attività che vedono protagoniste le piccole imprese. Un tasso elevato di irregolarità si riscontra, anche, nelle aziende edili, in quelle manifatturiere, negli alberghi e nei pubblici esercizi e nel commercio, settori produttivi a loro volta di difficile controllo. L'attività ispettiva viene ulteriormente resa difficile dalla diffusione dei lavori precari e da una diffusa mentalità permissiva dell'evasione contributiva.

I risultati delle ispezioni evidenziano che nel Sud, a causa della disoccupazione diffusa, le infrazioni assumono un carattere più strutturale (aziende mai registrate, aziende fantasma). Nel Nord, invece, l'economia sommersa assume facciate solo apparentemente regolari (ad esempio contratti fittizi di collaborazione coordinata e continuativa) o forme di lavoro subordinato fatte passare come autonomo (doppio lavoro, occultamento di ore lavorative). Si ricorre alle "cooperative in nero" per offrire manodopera a prezzi stracciati. Queste cooperative, gestite anche da stranieri, sono molto flessibili e nascono e muoiono nel giro di pochi mesi, spostandosi altrove per eludere i controlli. È così possibile, con omissioni o falsificazioni delle registrazioni e delle denunce, trattenere in tutto o in parte i contributi previdenziali e le somme da versare a titolo di sostituto d'imposta.

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

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

In conclusione, un maggiore impegno ispettivo attenuerebbe l'impatto dell'immigrazione clandestina e irregolare e rinforzerebbe gli stessi controlli alle frontiere.

È vero che una parte dei datori di lavoro è interessata a utilizzare lavoratori stranieri non in regola con la legge per lucrare sui loro diritti contributivi, salariali e sindacali. È, però, anche vero che una consistente parte di datori di lavoro (tra i quali le famiglie bisognose di assistenza) è spesso quasi costretta a utilizzare gli immigrati in maniera irregolare, non essendo la legge di agevole applicazione. Perciò, accanto all'accesso regolare al mercato occupazionale di lavoratori provenienti dall'estero, ve ne è stato uno irregolare parallelo e ben più consistente, successivamente sanato con le regolarizzazioni del 1986, 1990, 1995, 1998 e del 2002.

Vi è una "relazione inversa tra dimensione dei flussi legali e velocità di crescita della bolla d'illegalità. La chiusura all'immigrazione e l'inasprimento delle misure repressive non scoraggiano l'illegalità e costringono, presto o tardi, a sanarla"[24]. Piuttosto che porre un freno ai flussi, tale "protezionismo" induce un effetto diretto sulla composizione degli stessi, spostando l'ago della bilancia verso l'immigrazione clandestina e l'incremento dei traffici.

---

[23] Secondo le più recenti stime dell'ISTAT in Italia nel 2004 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico è compreso tra il 16,6% e il 17,7% del Pil e va da un minimo di 230 ad un massimo di 247 miliardi di euro: cfr., Comunicato su "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali" del 14 dicembre 2006, in www.istat.it.

[24] Massimo Livi Bacci, *La sanatoria made in Usa*, in "La Repubblica", 20 gennaio 2004.

ITALIA. Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico (2000-2004)

Anni	*Ipotesi minima (A)*			*Ipotesi massima (B)*			*Ipotesi di massima per i settori (% e importo in €)*					
	*Importo**	*Var.%*	*% su Pil*	*Importo**	*Var. %*	*% su Pil*	*Agric.*		*Industria*		*Servizi*	
2000	211.963	-	17,7	224.513	-	18,8	22,6	6.055	14,5	49.538	22,7	168.920
2001	220.476	6,8	18,1	243.669	8,5	18,5	22,9	6.195	15,1	53.857	23,4	183.617
2002	217.535	-3,5	16,8	224.707	- 7,8	17,3	22,9	6.152	11,0	40.098	21,7	178.457
2003	219.148	0,7	16,4	232.411	3,4	17,4	20,5	5.586	10,7	39.416	21,8	187.409
2004	230.604	5,2	16,6	245.819	5,8	17,7	20,5	5.814	11,0	43.360	22,1	197.845
Variazione 2000-2004												
00-04	+18.641	+8,8	+ 1,1	21.306	+9,5	+1,1	-2,1	- 241	- 3,5	- 6.178	- 0,6	+28.925

* In milioni di euro

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Istat/Contabilità nazionale

Facendo riferimento a quanto è stato puntualizzato in un recente convegno che ha dedicato all'immigrazione e al lavoro nero l'Ufficio nazionale dei problemi sociali e del lavoro della CEI (Roma, 25 gennaio 2007), bisogna non dimenticare che sono diversi i motivi che hanno favorito e continuano a favorire l'utilizzo degli immigrati nel sommerso.

Se l'Italia ha attirato come una calamita, ciò denota un forte bisogno di lavoratori da parte di un paese soggetto a calo demografico e a forte invecchiamento: basti pensare che dal 2005 al 2020 i giovani lavoratori di 19-40 anni diminuiranno di 4,5 milioni di unità, per cui si pone con urgenza il bisogno di rimpiazzarli, specialmente nei settori non più apprezzati dai locali. A ciò si aggiunge che la manodopera straniera è più conveniente perché, proprio a causa dei controlli insufficienti, se utilizzata in nero senza il pagamento dei contributi e mantenuta in una situazione precaria, può essere pagata meno.

Un grave pregiudizio è consistito nel ritenere risolutivi i controlli alle frontiere che invece, per quanto necessari, hanno sempre un'efficacia parziale anche quando vengono inaspriti.

Non è che nel frattempo sia mancata l'attività di vigilanza presso le aziende, di per sé un deterrente tutt'altro che trascurabile per contrastare il sommerso; le ispezioni, però, sono nel complesso insufficienti, sono molto problematiche in realtà produttive a notevole dispersione territoriale come l'agricoltura o in attività eccessivamente frammentate come il settore della collaborazione familiare e, comunque, non possono sopperire ai limiti della normativa (se rigida) e della politica (se inadeguata per quanto riguarda le quote).

L'attività ispettiva non solo va mantenuta ma resa più frequente e più diffusa su tutto il territorio, altrimenti viene in gran parte vanificato il controllo alle frontiere, perché gli immigrati cercheranno di superarle per inserirsi in un ambiente che, comunque, li accoglie: si dovrà, perciò, avere l'accortezza di non limitarsi solo al sommerso degli immigrati, ma a quello dell'intera popolazione e insistere anche su un'informazione di carattere preventivo.

Il controllo alle frontiere e le ispezioni sul territorio vanno completate con un impegno di natura culturale da tradurre sul piano legislativo, auspicabilmente in maniera trasversale agli schieramenti politici, per riuscire a prevedere quote annuali d'ingresso adeguate, meccanismi di collocamento in grado di favorire efficacemente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e un accresciuto impegno nel coinvolgere i paesi di origine.

Non meno importante è l'impegno sul piano amministrativo, innanzi tutto per quanto riguarda i permessi di soggiorno, perché la lentezza burocratica spesso allontana dalle vie della legalità e invita a rivolgersi al più celere mercato del lavoro irregolare. Quella attuale è una fase di sperimentazione ben lungi dall'essere conclusa, che lascia aperti diversi problemi da affrontare con coraggio e realismo.

Il superamento dell'ideologia del sommerso è anche collegato al superamento di una diffusa mentalità permissiva dell'evasione contributiva, che riguarda non solo le aziende ma anche le famiglie, presso le quali è occupato un consistente numero di immigrati: si deve, insomma, crescere insieme come società e anche questo è un impegno di natura culturale.

L'impostazione qui esposta è in sintonia con l'orientamento al quale è improntata la relazione finale (conferenza stampa di febbraio 2006) della Commissione De Mistura, incaricata di un'indagine sui Centri di permanenza temporanea e sul loro impatto sull'immigrazione irregolare.

2.3.3 Il caso del ritorno volontario

I beneficiari di programmi di ritorno volontario assistito possono essere agevolmente distinti in due grandi gruppi:
a) i titolari di permesso per protezione umanitaria temporanea e gli sfollati per emergenze umanitarie, i richiedenti asilo, i rifugiati, ma anche le persone che hanno rinunciato alla domanda di asilo o ai quali è stato negato lo status di rifugiato o altra forma di protezione temporanea e, infine, i soggetti ex Convenzione di Dublino;
b) gruppi di migranti in stato di vulnerabilità, vittime della tratta, casi umanitari, minori non accompagnati e lavoratori in difficoltà.

Sono esclusi però i migranti irregolari, per i quali la legislazione italiana non prevede nessun accesso diretto ai programmi di ritorno volontario, misura che peraltro sarebbe auspicabile.

Risulta molto complesso proporre una aggregazione corrente del numero complessivo dei beneficiari di programmi di ritorno volontario assistito, principalmente a causa della durata dei singoli progetti che non sempre coincide con l'anno solare e sovente è sottoposta a proroghe.

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito dal 1991 al 2006

Periodo di riferimento	Motivo	v.a.	%
Dal 1991 al 2001	Emergenze umanitarie	5.252	72,7
Dal 2001 al 2006	Richiedenti asilo	797	11,0
Dal 1999 al 2005	Vittime tratta	458	6,3
Dal 1992 al 2006	Casi umanitari/Lavoratori stranieri in difficoltà	716	10,0
Dal 1991 al 2006	**Totale**	**7.223**	**100,0**

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM Roma

Nonostante queste difficoltà e considerato che per alcune tipologie si è tenuto conto anche dei dati provvisori relativi ai primi mesi del 2006, il numero complessivo di ritorni a partire dal 1991 è stato pari a 7.223 beneficiari, così disaggregati:
- i tre quarti degli assistiti (72,7%) ha beneficiato di programmi speciali di ritorno, legati prima alle emergenze umanitarie nei Balcani dei primi anni '90 e poi in Kosovo all'inizio del 2000. A questi si aggiungono a partire dal 2001, anno di istituzione del Piano Nazionale Asilo (PNA) poi divenuto operativamente, dal dicembre 2003, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), fino al settembre 2006 altri 797 casi riguardanti richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione temporanea, ecc., pari a circa l'11,0%;
- i restanti casi, il 16,3%, hanno riguardato principalmente 458 vittime di tratta (6,3%), la cui assistenza al ritorno volontario trae inizio nell'anno 1999, 571 lavoratori in difficoltà assistiti grazie al Fondo per il rimpatrio gestito a partire dal 1992 a oggi dall'istituto previdenziale nazionale Inps (10,0%) e gli altri casi umanitari, beneficiari di programmi di ritorno volontario occasionali, principalmente costituiti da malati mentali o terminali, portatori di handicap, vittime dello sfruttamento lavorativo, donne con minori a carico, ecc.

Per quanto riguarda le provenienze geografiche dei beneficiari, precisato che non è possibile disaggregare una certa percentuale delle persone coinvolte (17,5%), nella maggioranza dei casi si tratta di cittadini albanesi, il 41,5%, beneficiari per lo più dei programmi di ritorno connessi all'emergenza sbarchi del 1991 e del 1997 e promossi dal Ministero dell'Interno.

In linea generale nelle prime 5 posizioni della graduatoria troviamo 5 nazionalità dei Balcani, a cui vanno ad aggiungersi 515 balcanici non disaggregabili per paesi di origine: dopo l'Albania (41,5%), troviamo il Kosovo (15,2%), la Romania (7,8%), la Serbia Montenegro (6,7%) e

la Bosnia Erzegovina (5,5%). Dal sesto posto in poi si scende lentamente al di sotto dell'1,4% della Nigeria.

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito dal 1991 al 2006 (prime 20 provenienze)

	Provenienze	emergenze	asilo	tratta	casi umanitari	Totale	%
1	Albania	2.971	4	19	1	2.995	41,5
2	Kosovo	1.017	88	-	-	1.105	15,3
3	Romania	-	314	213	34	561	7,8
4	Serbia Montenegro	451	25	5	-	481	6,7
5	Bosnia Erzegovina	294	100	1	-	395	5,5
6	Nigeria	-	3	59	37	99	1,4
7	Macedonia	-	64	1	-	65	0,9
8	Turchia	-	49	-	-	49	0,7
9	Fed. Russa	-	31	6	3	40	0,6
10	Moldavia	-	-	34	1	35	0,5
11	Ucraina	-	4	28	2	34	0,5
12	Bulgaria	-	1	26	1	28	0,4
13	Tailandia	-	-	15	-	15	0,2
14	Libano	-	10	-	-	10	0,1
15	Polonia	-	-	8	1	9	0,1
16	Afghanistan	-	8	-	-	8	0,1
16	Colombia	-	8	-	-	8	0,1
18	Azerbaigian	-	7	-	-	7	0,1
18	Libia	-	7	-	-	7	0,1
18	Slovacchia	-	-	6	1	7	0,1
	Balcani	515	-	-	-	515	7,1
	Altri Paesi	-	36	37	8	102	1,4
	Non disaggregato	4	17	-	627	648	9,0
	Totale	**5.252**	**797**	**458**	**716**	**7.223**	**100,0**

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM Roma

a) Emergenze umanitarie e richiedenti asilo

In occasione delle ripetute emergenze umanitarie degli anni '90, l'Italia è stata chiamata ad accogliere, almeno temporaneamente, ondate di migranti provenienti dai vicini Balcani e quindi a programmarne il ritorno volontario assistito quando la situazione nel contesto di origine è tornata sicura.

Nel corso degli anni '90 fino al luglio 2001 i ritorni volontari assistiti sotto questa specifica sono stati complessivamente 5.252, geograficamente così ripartiti: Balcani in generale (515), Albania (2.971), Kosovo (1.017), Ex Jugoslavia (451) e Bosnia Erzegovina (294). A partire dal giugno 2001 ha poi preso avvio il Piano Nazionale Asilo che ha indirettamente supplito ai programmi di ritorno ad hoc, andandosi ad occupare del coordinamento delle attività di accoglienza e ritorno di tutti i richiedenti asilo, rifugiati o titolari di protezione temporanea presenti in Italia.

La prima esperienza di gestione e ritorno di flussi migratori di massa ha riguardato proprio l'Albania, che dopo la caduta del regime comunista ha conosciuto due ondate migratorie verso l'Italia: quella del 1991 (febbraio-marzo e agosto) e quella del 1997, quando dai porti albanesi sono salpate navi gremite di persone dirette verso la Puglia[25].

[25] Molti studiosi si sono occupati dell'analisi delle reazioni da parte dell'opinione pubblica italiana per il disagio sociale provocato dalle ondate migratorie inaspettate di profughi albanesi nel 1991 e nel 1997. Cfr., Pittau Franco, Reggio Marco, *Il caso Albania: immigrazione a due tempi*, in "Studi Emigrazione", XXIX, 106, Roma, 1992, pp. 227-239; Barjaba Kosta, Lapassade Georges, Perrone Luigi, *Naufragi albanesi. Studi, ricerche e riflessioni sull'Albania*, Sensibili alle Foglie, Roma,1996; Vehbiu Ardian, Devole Rando, *La scoperta dell'Albania. Gli albanesi secondo i mass media*, Paoline Editoriale Libri, Torino, 1996; Dal Lago Alessandro, *Campagne d'Albania*, in Idem, *Non Persone - L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, 1999, pp. 179-204; King Russell, Mai Nicola, *Of myths and mirrors: interpretations of Albanian migration to Italy*, in "Studi Emigrazione", XXXIX, 145, Roma, 2002,

Soprattutto in occasione della seconda ondata di sbarchi si è fatto ricorso al ritorno forzato, anche se all'epoca sono stati avviati due programmi di ritorno assistito affidati dal Ministero dell'Interno all'OIM. Il primo è partito nel marzo del 1991 e si è concluso nel maggio 2002 provvedendo al ritorno assistito volontario di 1.198 cittadini albanesi, mentre il secondo si è svolto tra il mese di luglio e quello di dicembre del 1997 portando al ritorno di 1.261 albanesi.

Nel corso degli anni successivi, ulteriori programmi di ritorno sono stati avviati in concomitanza con la crisi e la normalizzazione delle aree di guerra nei Balcani, anche se in questo caso il numero dei ritorni si è mantenuto discretamente inferiore, con i seguenti risultati:

- luglio 1994-aprile 1997: 437 ritorni verso la ex Jugoslavia;
- agosto 1997-settembre 1998: 227 ritorni verso la Bosnia Erzegovina;
- novembre 1998-dicembre 1999: 476 ritorni verso i Balcani;
- gennaio-dicembre 2000: 515 ritorni verso i Balcani;
- giugno-novembre 2000: 228 ritorni verso il Kosovo;
- settembre 2000-luglio 2001: 404 ritorni verso il Kosovo.

In parallelo, programmi di portata minore sono stati avviati da singole Ong anche con il sostegno ed il contributo finanziario della Commissione Europea, come per esempio il progetto "Strade di ritorno" curato nel 2000-2001 dal Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS) e finalizzato ad assistere cittadini dell'Albania e delle Repubbliche della ex Jugoslavia che, a diverso titolo presenti in Italia, intendano ritornare volontariamente nei luoghi di origine.

Nel caso dei profughi di guerra è stata generalmente riconosciuta la protezione umanitaria temporanea e il rilascio di un permesso di soggiorno rinnovabile con cadenza semestrale fino al perdurare dello stato di emergenza conseguente al conflitto e, dunque, fino al venir meno di ogni impedimento ad un ritorno in condizioni di dignità e sicurezza. Il Decreto legislativo 286/1998 ha introdotto con l'articolo 20 la possibilità di far fronte a emergenze umanitarie causate da eventi eccezionali avvenuti in paesi extra UE (per esempio conflitti, disastri naturali, ecc.), attraverso un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri che determina gli interventi di protezione temporanea necessari per accogliere le popolazioni sfollate che dovessero raggiungere in massa il territorio italiano.

Per esempio, in occasione della crisi umanitaria causata dalla guerra nel Kosovo della primavera del 1999, è stato emanato per la prima volta l'apposito decreto contenente misure di protezione temporanea a favore degli sfollati provenienti dalle zone di guerra dei Balcani (circa 15 mila persone). Alla fine di giugno 1999, dopo la cessazione delle operazioni belliche in Kosovo e l'insediamento della missione multinazionale nella regione, la maggior parte di quanti avevano beneficiato di protezione in Italia aveva già lasciato l'Italia attraverso l'assistenza dell'OIM, come per esempio i 6 mila profughi kosovari albanesi accolti nella ex base militare di Comiso in Sicilia. Alcuni di questi, inoltre, sono tornati in patria grazie ai voli charter organizzati dal Ministero dell'Interno. È rimasta tuttavia aperta la questione del trattamento di quanti, dopo il 30 giugno, hanno deciso di non avvalersi del programma di ritorno, come larghi gruppi di profughi rom (nel mese di luglio 1999 trattatasi di più di 5.000 persone, di cui 2.000 minori).

Di questi, una parte ha beneficiato dell'inserimento alloggiativo nelle strutture diffuse sul territorio italiano, soprattutto nell'ambito del progetto "Azione Comune", finanziato dalla Commissione europea per l'accoglienza di profughi provenienti dalle zone di conflitto nella ex Jugoslavia. Altri, invece, in mancanza di alternative sentite "sicure", dopo un'iniziale accoglienza presso i centri di smistamento in Puglia, hanno cercato di recarsi in altri paesi europei o sono finiti nei campi nomadi alla periferia delle grandi città italiane, aggravando situazioni di sovraffollamento e di degrado sociale e sanitario già presenti. Un'ultima quota è stata allontanata secondo le modalità previste dalla legge in vigore all'epoca (espulsione con accompagnamento alla frontiera o intimazione a lasciare il paese entro i 15 giorni).

---

pp. 161-199; Melchionda Ugo (a cura di), *Gli albanesi in Italia. Inserimento lavorativo e sociale,* Franco Angeli, Milano, 2003; King Russell, Mai Nicola, Schwandner-Sievers Stephanie (Eds.), *The new Albanian migration,* Sussex Academic Press, Brighton, 2005; Devole Rando, *L'immigrazione albanese in Italia*, Agrapress, Roma, 2006.

Le emergenze degli anni '90, con le ripetute ondate di migrazioni forzate dall'Albania, dalla ex-Jugoslavia e dalle altre aree di instabilità prossime al nostro paese, sono state affrontate ricorrendo all'emanazione di leggi o decreti ministeriali ad hoc, senza affrontare il problema più generale della capienza e della qualità del sistema d'accoglienza in Italia e dell'assenza di una normativa organica in materia di asilo.

In mancanza di politiche organiche sull'asilo e di un sistema nazionale di accoglienza, protezione e integrazione, nonché di programmi di ritorno volontario assistito a favore dei richiedenti asilo la cui domanda non ha avuto successo, dei rifugiati e delle persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari e infine dei soggetti ex Convenzione di Dublino, nell'aprile 2001 il Ministero dell'Interno, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), ha messo in atto il Programma Nazionale Asilo (PNA), finalizzato alla costituzione di una rete di accoglienza in favore dei richiedenti asilo e di interventi a sostegno dell'integrazione dei rifugiati riconosciuti. Come previsto dalla Legge 189/2002, l'esperienza del PNA è poi confluita nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e il coordinamento è stato affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI. In particolare, i progetti di ritorno volontario assistito sono affidati con apposito accordo formale all'OIM, con speciale riguardo per attività quali il reperimento dei documenti di viaggio, l'organizzazione del trasferimento, l'assistenza al reinserimento e la reintegrazione socio-economica nel paese di origine. Tra i beneficiari si distinguono le persone che hanno rinunciato alla domanda di asilo o ai quali è stato negato lo status di rifugiato o altre forme di protezione temporanea.

Dal 30 giugno 2001 alla fine di dicembre 2005 il numero totale di beneficiari è stato pari a 780 su 12.289 accolti dal PNA/SPRAR (pari al 6,3%); dopo questa data diversi problemi burocratici hanno dilazionato la firma dell'accordo operativo per le attività di ritorno e il progetto successivo è iniziato solo nel mese di luglio del 2006: a settembre di quell'anno il numero provvisorio di beneficiari del progetto di durata annuale è pari a 17 casi.

In linea generale, sebbene il panorama dei dati risulti ampiamente incompleto per alcune annualità (come per esempio l'annata del PNA giugno-dicembre 2001 e quella della misura integrativa allo SPRAR del giugno 2004-ottobre 2005), si può comunque constatare che nella maggioranza dei casi si tratti di famiglie e l'incidenza maschile risulti pari all'87,2% del totale.

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito attraverso i programmi PNA/SPRAR (2001-2006)

Periodo di riferimento	Programma	Totale	% F	Famiglie	Minori	Salme	Fondi €	pro capite[26]
giu-dic 2001	Piano Naz. Asilo (PNA)	103	Nd	Nd	Nd	Nd	645.571	3.589
apr.2002-gen. 2003	PNA	91	6,6	68	16	2	230.000	2.502
feb-nov. 2003	PNA	69	18,8	50	12	0	370.000	5.129
dic. 2003-gen. 2004	Sist.Protezione (SPRAR)	39	17,9	20	12	0	207.000	3.667
di cui 2003	*"*	*6*	*Nd*	*4*	*Nd*	*Nd*	*Nd*	*Nd*
di cui 2004	*"*	*33*	*Nd*	*16*	*Nd*	*Nd*	*Nd*	*Nd*
feb.-dic. 2004	SPRAR	187	21,9	95	63	2	350.000	1.787
giu.2004-ott.2005	SPRAR - Misure Integrat	119	Nd	Nd	Nd	Nd	544.000	4.560
gen-dic. 2005	SPRAR	172	15,7	105	46	1	350.000	1.941
Totale 2001-2005	**PNA/SPRAR**	**780**	**12.1**	**358**	**149**	**5**	**2.696.571**	**3.457**
lug 2006-giu 07 *	SPRAR	17	47,1	Nd	Nd	Nd	295.000	-
Totale 2001-2006	**PNA / SPRAR**	**797**	**12,8**	**358**	**149**	**5**	**2.991.571**	**-**

* dato provvisorio, di cui 3 minori

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM Roma

[26] In diversi casi, però, il finanziamento complessivo è andato a coprire anche altre azioni non strettamente legate al trasferimento dei singoli migranti di ritorno, come campagne di informazione, produzione di materiali, formazione degli operatori, attività di networking, ecc.

Per quanto riguarda i paesi di provenienza, il primato spetta senz'altro alla Romania, anche grazie alla misura integrativa allo SPRAR del giugno 2004-ottobre 2005, che ha visto il progetto dedicato interamente a questa comunità con 119 beneficiari.

Anche in questo caso la graduatoria generale vede il dominio delle provenienze balcaniche, per cui dopo il 40,3% della Romania, si registra il 12,8% della Bosnia Erzegovina, l'11,3% del Kosovo e l'8,2% della Macedonia. È evidente che la ritrovata e consolidata tranquillità dei Balcani incentiva e rafforza le precondizioni per la scelta del ritorno assistito volontario, mentre questo non avviene per paesi ancora sconvolti dalla guerra come il Sudan, l'Eritrea o la Somalia, o per paesi caratterizzati da un presente di incertezza dello stato di diritto come l'Iraq, paesi questi che si sono resi protagonisti dei flussi post-2001 (cioè successivi all'adozione del PNA e, poi, dello SPRAR).

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito attraverso i programmi PNA/SPRAR (2001-2006: prime 20 provenienze)

	Paese	assistiti	%
1	Romania	314	40,3
2	Bosnia Erzegovina	100	12,8
3	Kosovo	88	11,3
4	Macedonia	64	8,2
5	Turchia	49	6,3
6	Fed. Russa	31	4,0
7	Serbia Montenegro	25	3,2
8	Libano	10	1,3
9	Afghanistan	8	1,0
10	Colombia	8	1,0
11	Azerbaigian	7	0,9
12	Libia	7	0,9
13	Croazia	6	0,8
14	Congo Rep. Dem	5	0,6
15	Iraq	5	0,6
16	Sri Lanka	5	0,6
17	Albania	4	0,5
18	Ucraina	4	0,5
19	Iran	3	0,4
20	Nigeria	3	0,4
	Altri	34	4,4
	Totale	**780**	**100,0**
	Non Ripartiti SPRAR lug 2006-giu 2007	17	-
	Totale	**797**	**-**

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM Roma

b) Vittime di tratta e casi umanitari

L'Italia rappresenta una importante meta internazionale della tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento. Le vittime di tratta per scopi sessuali giunte sul territorio italiano tra il 2000 e il 2004 sono stimate in circa 50.000. Quasi 30.000 hanno raggiunto in qualche modo i servizi sociali, legali e sanitari presenti sul territorio[27].

La questione del ritorno volontario assistito in favore delle vittime di tratta risale nel panorama italiano al luglio del 1999, quando è stato avviato il primo programma specifico, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri ed indirizzato in particolare alle donne ed ai minori albanesi. Questo progetto pilota ha avuto una durata complessiva di 15 mesi e ha coinvolto nell'insieme 21 persone. Tuttavia, ancora prima della scadenza del progetto in questione, il Ministero degli Affari Esteri ha riconfermato l'interesse nella programmazione dell'assistenza nel

[27] Gruppo Abele-Caritas-Cnca, *La tratta degli esseri umani*, in "Strada Facendo", n. 2, Ottobre 2006.

ritorno volontario per le vittime di tratta provenienti dall'intera regione balcanica, stanziando i fondi per la continuazione del progetto, il quale è stato effettivamente prorogato fino a marzo del 2001, garantendo ad altre 35 persone il ritorno in Romania, Moldavia, Ucraina, Bosnia Erzegovina, Serbia Montenegro e Lituania, oltre che in Albania.

Inoltre, nel 2001 il Ministero degli Affari Esteri ha deciso di finanziare misure per la prevenzione della tratta e l'assistenza al ritorno volontario in Nigeria delle sue vittime. Grazie a questa iniziativa altre 28 persone sono tornate a Benin City (Stato di Edo), luogo di partenza di molte vittime nigeriane della tratta in Italia.

Sulla scia di queste prime esperienze è stato successivamente instaurato nel periodo tra luglio 2001 e giugno 2002 un apposito programma fisso per il ritorno volontario assistito delle vittime di tratta, gestito dall'Azione di Sistema su iniziativa del Ministero dell'Interno e finanziato dalla Commissione interministeriale per l'applicazione dell'articolo 18 presieduta dal Dipartimento delle Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio, e ripetuto poi nel periodo 2003-2004 e ultimamente negli anni 2005-2006.

La base legale dei progetti individuali per le vittime di tratta in Italia, tra cui anche l'ipotesi del loro ritorno assistito, si fonda sull'art. 18 del T.U. sull'immigrazione, che prevede il trattamento speciale per le vittime che intendano sottrarsi allo sfruttamento e denunciarlo, con la concessione di un permesso di soggiorno per protezione sociale della durata di sei mesi e permettendo loro di partecipare a programmi specifici di integrazione in Italia e/o autorizzando il ritorno volontario assistito se il beneficiario lo desidera; l'intenzione di usufruire dell'assistenza al ritorno volontario deve essere verificata attraverso apposite interviste condotte dal personale specializzato dell'OIM e autorizzata dal Ministero dell'Interno. I permessi di soggiorno concessi per protezione sociale sono stati complessivamente 4.286 a partire dal 1998 fino al 2004 e hanno riguardato nel 99,9% dei casi donne provenienti principalmente da cinque nazioni: Nigeria 23,3%, Romania 18,7%, Moldavia 15,1%, Albania 12,2% e Ucraina 10,2%. Dal 2000 al 2004 sono stati inoltre cofinanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità 294 progetti di protezione sociale su tutto il territorio nazionale, che hanno consentito di assistere 6.781 donne vittime di tratta, di cui 318 minorenni.

Secondo i dati statistici disponibili presso l'archivio dell'Azione di sistema, nel primo anno del progetto (luglio 2001-giugno 2002) le vittime di tratta assistite provenivano complessivamente da 13 paesi e il loro numero totale ha raggiunto le 80 persone. Più di un quarto delle persone partecipanti al programma proveniva dalla Romania (24 persone), mentre le restanti altre da Ucraina (12), Moldavia (11), Bulgaria (8), Albania (5) e Polonia (5). Per quel che concerne, invece, la presenza delle vittime di tratta minorenni, il loro numero complessivo era pari a 9, con una notevole preponderanza della nazionalità rumena (6).

Durante il secondo anno (aprile 2003-marzo 2004), secondo le fonti dell'Azione di Sistema, il totale degli assistiti non ha subito cambiamenti, attestandosi a 80 beneficiari, mentre sono stati notati rilevanti cambiamenti per quel che riguarda i paesi di origine. In particolare le persone assistite appartenevano a 8 paesi: nella stragrande maggioranza dei casi si trattava di rumeni (complessivamente 52 su 80), seguiti dai nigeriani (assenti durante il primo ciclo del programma e arrivati a 10 nel corso del secondo anno) e, in rilevante decremento, da ucraini (5 persone rispetto alle 12 del ciclo precedente), bulgari (da 8 a 5) e polacchi (da 5 a 1). È rimasto, invece, relativamente costante il numero di minori assistiti, i quali sono stati complessivamente 10, di cui, però, 9 provenivano dalla Romania.

Nel caso del terzo ciclo del programma in questione, ovvero marzo 2004-luglio 2005, altre 78 vittime della tratta sono state assistite grazie alla stessa fonte di finanziamento. Anche in questo caso le vittime provenienti da Romania e Nigeria hanno rappresentato la maggioranza (rispettivamente 46 e 11), mentre il numero dei minori è rimasto lo stesso dell'anno precedente.

La quarta annualità è iniziata ad agosto 2005 e si è conclusa nel mese di dicembre 2006. I fondi stanziati hanno permesso l'assistenza e il ritorno complessivamente di 136 persone, di cui 78 vittime della tratta e 58 casi umanitari. Il principale paese di ritorno è stata la Romania (76 persone su 136 assistiti in totale), con la Tailandia al secondo posto (15 casi), seguita da Nigeria, Bulgaria e

Brasile (rispettivamente con 10, 5 e 4). Le altre persone assistite sono tornate in Moldavia, Ecuador, Bangladesh, Polonia, Lettonia, Paraguay, Bielorussia, Albania e Slovacchia.

Fra le altre categorie vulnerabili, assistite dal personale dell'OIM all'interno degli appositi programmi, vi sono quindi anche i cosiddetti "casi umanitari" che includono tra gli altri: i malati (sia mentali che terminali), le persone portatrici di handicap, le vittime dello sfruttamento lavorativo, ragazze madri e relativi minori a carico così come altri casi di disagio.

A partire dal 2001, dunque, "Azione di Sistema" ha assistito complessivamente nelle sue prime quattro annualità 374 persone, di cui 198 romeni, 31 nigeriani, 25 bulgari, 21 ucraini, 19 moldavi e 80 persone provenienti da altri 15 differenti paesi.

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito per vittime di tratta (1999-2006)

Periodo di riferimento	Ente	casi	Fondi (€)
Ritorno Volontario Assistito - Balcani (2000)	Ministero Affari Esteri	35	-
Ritorno Volontario Assistito - Albania (dal 1999 al 2000)	Ministero Affari Esteri	21	-
Ritorno Volontario Assistito - Nigeria (2001)	Ministero Affari Esteri	28	-
I Anno(01/07/2001-31/06/2002, esteso al 30/09/2002)	Azione di sistema/ Dip. Pari Opportunità	80	284.051
II Anno (01/04/2003-31/03/2004)	Azione di sistema/ Dip. Pari Opportunità	80	284.051
III Anno (01/03/2004-31/07/2005)	Azione di sistema/ Dip. Pari Opportunità	78	270.000
IV Anno (01/08/2005-31/07/2006, esteso al 31/12/2006)	Azione di sistema/ Dip. Pari Opportunità	136	-
Di cui vittime di tratta	*Azione di sistema/ Dip. Pari Opportunità*	*78*	-
Di cui casi umanitari	*Azione di sistema/ Dip. Pari Opportunità*	*58*	-
TOTALE		**458**	**-**

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM Roma

Oltre alla fonte ministeriale dell'Azione di Sistema, un altro sguardo verso le realtà e le statistiche relative al ritorno volontario assistito delle vittime di tratta viene fornito dai dati raccolti nel "data base" MIMOSA dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, riguardante in particolare il periodo dal 1999 fino a metà del 2006. Questi dati indicano che le vittime di tratta partecipanti al programma di ritorno gestito dall'OIM sono state complessivamente 458, di cui il 6,3% costituito da uomini per lo più romeni (29 persone), mentre i minori hanno raggiunto il 6,6% (30 in totale). Dal punto di vista dei paesi di provenienza più della metà delle persone assistite sono tornate in Romania (213 su 458), mentre al secondo posto, con 59 interventi, si è collocata la Nigeria, seguita successivamente dalla Moldavia (34), dall'Ucraina (28), dalla Bulgaria (26) e dall'Albania (19).

ITALIA. Beneficiari di ritorno volontario assistito per vittime di tratta: primi 10 paesi (1999-2006)

Paese	N°. casi	%
Romania	213	46,5
Nigeria	59	12,9
Moldavia	34	7,4
Ucraina	28	6,1
Bulgaria	26	5,7
Albania	19	4,1
Tailandia	15	3,3
Polonia	8	1,7
Russia Fed.	6	1,3
Slovacchia	6	1,3
Altri paesi	44	9,6
TOTALE	**458**	**100,0**

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati OIM Roma

L'ultimo programma che riguarda il ritorno volontario assistito delle categorie vulnerabili, e in particolare i lavoratori in difficoltà, è quello garantito dall'art. 13 della Legge 943/1986 che ha istituito il Fondo Rimpatri dell'Inps. Secondo quanto previsto dalla norma legislativa, però, dai finanziamenti del Fondo (alimentati dagli stessi lavoratori mensilmente con lo 0,5% delle loro buste paga) potevano usufruire unicamente i lavoratori immigrati in difficoltà che avevano versato all'Inps, almeno una volta, i contributi, escludendo così i loro famigliari.

Il programma in questione ha iniziato ad operare nel 1992 ed è attivo ancora tutt'oggi anche se la tassazione dello 0,5% sul Fondo Rimpatrio è stata abolita fin dalla Legge 286/98. Da ciò che rilevano le statistiche fino alla metà del 2006, le persone che ne hanno usufruito per ottenere l'assistenza nel ritorno volontario sono state complessivamente 571. Tuttavia per 385 casi sì è trattato del ritorno delle salme di lavoratori deceduti sul territorio italiano[28].

Infine, con circolare dell'8 giugno 2005, il Ministero dell'Interno ha destinato per l'anno 2005 una parte della riserva del Fondo Lire UNRRA (Amministrazione delle Nazioni Unite per l'Assistenza e la Riabilitazione) in favore del ritorno volontario e assistito di stranieri privi dei necessari mezzi economici per il ritorno nello Stato d'origine. Il progetto, ancora in corso di realizzazione nel 2007, alla fine di dicembre 2006 ha riguardato 56 beneficiari, di cui 17 donne e 10 minori.

Per il 2007, infine, l'OIM è chiamato a gestire il ritorno volontario assistito di 220 stranieri vittime di tratta, di cui 100 sottratti ai circuiti di sfruttamento, 100 in condizioni di estrema precarietà e di disagio (disabili, malati terminali, anziani, ragazze madri, ecc.) e 20 neo-maggiorenni che non possono convertire il titolo del soggiorno al compimento della maggiore età[29].

ITALIA. Beneficiari dei programmi di ritorno volontario assistito "Azione di Sistema" (2001-2006)

Paese	I Anno (01/07/2001-31/06/2002, esteso al 30/09/2002)	II Anno (01/04/2003-31/03/2004)	III Anno (01/03/2004-31/07/2005)	IV Anno (01/08/2005-31/07/2006, esteso al 31/12/2006)
Albania	5	-	-	1
Bangladesh	-	-	-	-
Bielorussia	3	-	-	-
Bolivia	-	-	-	1
Bosnia Erzegovina	-	-	-	-
Brasile	-	-	-	3
Bulgaria	8	5	7	4
Cile	-	-	-	-
Cina	-	-	-	1
CSI	2	-	-	-
Ecuador	-	-	-	-
Estonia	1	-	-	-
Macedonia	-	-	-	-
Ghana	-	-	-	-
Guinea Bissau	-	-	-	-
Ungheria	1	-	-	-
Jugoslavia	3	-	-	-
Lettonia	-	1	-	-
Lituania	-	-	2	-
Moldavia	11	3	3	-
Nigeria	-	10	11	7
Paraguay	-	-	-	-

[28] La questione del rimpatrio delle salme nel paese di origine rappresenta un lato del fenomeno immigratorio alquanto delicato. Su questo aspetto va registrata anche l'attenzione di alcuni istituti finanziari che collaborano alla copertura di questi costi attraverso l'offerta di conti bancari promozionali.

[29] "Redattore Sociale", 6 marzo 2007.

Perù	-	-	-	1
Polonia	5	1	1	-
Ceca Rep.	2	-	-	-
Romania	24	52	46	42
Russia Fed.	-	3	-	-
Slovacchia	3	-	2	-
Tailandia	-	-	-	15
Ucraina	12	5	2	-
Uruguay	-	-	1	2
Uzbekistan	-	-	3	1
TOTALE	**80**	**80**	**78**	**78**

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

3. Quadro politico e normativo

3.1 Il panorama internazionale

La Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 18 dicembre 1990, ratificata nel febbraio 2007 da 36 paesi di cui nessuno membro dell'Unione Europea, prevede la cooperazione internazionale, lo scambio di informazioni e una adeguata assistenza al fine di garantire un ritorno regolato dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia quando questi decidano volontariamente di rientrare o sia scaduta l'autorizzazione al soggiorno o il contratto di lavoro o quando si trovino in condizione di impiego irregolare. Particolare attenzione è stata quindi posta al fine di promuovere condizioni economiche adeguate e di facilitare il reinserimento socio-culturale di chi decide di tornare a vivere in patria (art. 6, par. d; art. 67).

Il Simposio Tecnico sullo Sviluppo e le Migrazioni Internazionali, tenutosi a l'Aja nel giugno-luglio del 1998, ha sottolineato l'assenza di informazioni e di dati quantitativi sul fenomeno delle migrazioni di ritorno e l'importanza di massimizzarne gli effetti positivi, in un contesto internazionale ancora poco sollecito in tal senso e in un contesto scientifico non ancora in grado di valutarne e misurarne l'impatto.

Anche il Global Commission on International Migration Report, del 5 ottobre 2005, ha rinnovato l'invito a rivolgere l'attenzione sulla crescente importanza del nesso tra migrazione di ritorno e sviluppo (cap. II, par. 42-45) e ha ricordato come la questione dell'immigrazione irregolare possa essere affrontata attraverso opportuni programmi di regolarizzazione oppure una efficace politica di ritorno, fondata cioè sulla volontarietà del ritorno da parte della persona interessata, sulla disponibilità del paese di origine a riaccogliere il proprio cittadino nel pieno rispetto dei diritti umani e sulla collaborazione da parte del paese di partenza per garantire, anche con l'aiuto allo sviluppo, le migliori condizioni di reinserimento (cap. III, par. 26-35).

Un'attenzione speciale ha meritato, poi, nel corso degli anni il quadro politico e normativo internazionale con riferimento al ritorno delle vittime della tratta dei migranti e alla prevenzione di questo tipo di traffico.

Al vertice di Birmingham del maggio 1998 dei G8 è stata approvata la Direttiva intesa a sviluppare la cooperazione tra paesi di origine, paesi di transito e di destinazione, in una strategia multidisciplinare e globale in grado di contrastare il traffico di esseri umani e a sostenere, nell'ambito delle Nazioni Unite, l'adozione di una Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, con protocolli aggiuntivi sul traffico di migranti, di donne e di bambini.

Nelle risoluzioni dell'Assemblea Generale n.53/111 e n.53/114 del 9 dicembre 1998, riprendendo gli spunti emersi a seguito della Conferenza mondiale di Napoli del 1994 sulla criminalità transnazionale, le Nazioni Unite hanno dato mandato a un Comitato ad hoc, presieduto da un ambasciatore italiano, di predisporre una "Convenzione mondiale contro il crimine organizzato transnazionale", con tre protocolli aggiuntivi sul traffico di armi, sul traffico illegale di migranti e sul traffico internazionale di persone (in particolare donne e bambini). La Convenzione è stata poi ufficializzata a Palermo il 15 novembre del 2000 ed è per questo che viene generalmente ricordata come la "Convenzione di Palermo". Riguardo al ritorno l'art. 8, par 1, in particolare, fa riferimento all'obbligo da parte del paese di origine di facilitare l'accoglienza della vittima di tratta, prestando attenzione alla sicurezza di questa persona e senza frapporre non motivati ritardi, collaborando al rilascio dei documenti necessari.

3.2 Il panorama comunitario

L'Italia, soddisfatti tutti i requisiti richiesti, è entrata operativamente nel Sistema Schengen il 27 ottobre 1997. Tali requisiti sono: il controllo efficace delle frontiere esterne; la realizzazione della sezione nazionale del Sistema di Informazione Schengen; la cooperazione nelle politiche sul diritto d'asilo; l'armonizzazione delle politiche in materia di visti; l'approvazione di una legislazione nazionale sulla protezione dei dati nazionali; il rispetto delle posizioni della Convenzione in materia di stupefacenti. Inoltre, l'articolo 23, ai paragrafi 3 e 4, dell'Accordo di Schengen fa riferimento in particolare alla previsione del ritorno.

Naturalmente la soppressione delle frontiere interne all'Unione Europea ha comportato la riorganizzazione degli uffici di polizia di frontiera e un nuovo tipo di collaborazione con le polizie degli altri paesi del Sistema Schengen.

Nell'area Schengen l'Italia ha concluso accordi di cooperazione transfrontaliera con l'Austria (15 dicembre 1997) e con la Francia (3 ottobre 1997), al di fuori dell'Area Schengen, con la Svizzera (10 settembre 1998) e con la Slovenia (5 luglio 1998).

Per quanto riguarda la collaborazione tra le polizie molto importante deve essere considerata la successiva realizzazione di Europol. La Convenzione Europol, un impegno sancito dal Trattato di Maastricht entrato in vigore dal 1° ottobre 1998, è un incisivo strumento di cooperazione contro la criminalità transnazionale, che garantisce ai Servizi investigativi di ciascun Stato membro un supporto informativo e operativo. Quindi si è previsto il rafforzamento della funzione di Europol (sollecitato tra l'altro dal vertice di Tampere del 15-16 ottobre 1999) a livello di coordinamento (anche con squadre investigative comuni), di acquisizione di competenze specifiche da mettere a disposizione degli Stati membri e di collegamento con organi inquirenti.

Tra le materie di competenza di Europol la Convenzione include anche l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani.

Un ulteriore passo in avanti è stato fatto con il citato vertice di Tampere (15-16 ottobre 1999), che si è configurato come una sessione speciale del Consiglio Europeo interamente dedicato alle materie connesse alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Alcuni tra gli aspetti più importanti delle conclusioni di Tampere sono:

- l'elaborazione di politiche comuni in materia di immigrazione e di asilo secondo un'ottica globale (politica, diritti umani, sviluppo dei paesi di origini e transito), salvaguardando un controllo coerente alla frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la sfruttano con sanzioni severe;
- l'approccio comune per garantire l'integrazione dei cittadini che soggiornano legalmente nell'Unione, avvicinando lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri.

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

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

- la Direttiva 2001/40/EC sul riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione di cittadini provenienti da paesi terzi e la Direttiva 2003/110/EC sulla mutua assistenza in caso di transito aereo per scopi di allontanamento;

- la Decisione del Consiglio 2004/191/EC e 2004/573/EC: la prima sui criteri di compensazione economica per le spese determinate dal riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione (conformemente alla Direttiva 2001/40/EC) e la seconda sull'organizzazione di voli congiunti[30].

3.3 Il ritorno forzato

Le misure di contrasto e le misure incentivanti dovrebbero trovare una sintesi più efficace e questo risponde non solo all'esigenza di una maggiore efficacia ma anche alla funzione risocializzante della pena, così come previsto dalla Costituzione. Di ciò si ha un esempio significativo nell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione (Legge 286/1998), in cui la repressione dei trafficanti illegali si accompagna all'impegno di favorire l'integrazione delle vittime di questi traffici[31].

Ogni volta che è stata modificata la normativa sull'immigrazione e varata una regolarizzazione, si è ipotizzata la scomparsa della irregolarità in previsione della rigidità dei nuovi controlli. Così non è stato perché la repressione da sola non basta, come si può mostrare con alcune considerazioni che andiamo di seguito ad esporre[32].

Gli accordi di riammissione e gli accordi di polizia sono indispensabili ma non sufficienti. L'Italia si è comunque distinta in questo impegno e ha previsto anche quote privilegiate a favore dei paesi che collaborano nella gestione dei flussi migratori. Infatti, per coinvolgere più efficacemente i paesi di origine come partner nelle politiche migratorie, bisogna ampliare la base dello scambio, rendendolo maggiormente funzionale alle loro economie attraverso la cooperazione allo sviluppo, nella quale potrebbe essere valorizzato l'apporto degli stessi immigrati, possibilità esclusa dalla vigente normativa[33]. La politica migratoria arriverà a maturità quando si attuerà una sintesi dei diversi elementi implicati, come peraltro è stato adombrato nello stesso Libro Verde sull'immigrazione economica della Commissione Europea (gennaio 2005)[34].

I Centri di Permanenza Temporanea, diventati oggetto di forti controversie, sono stati introdotti come misura complementare alle aperture in materia di programmazione dei flussi e alle misure per l'integrazione. Siffatto istituto, che è solo residuale in una corretta visione della politica migratoria, non deve comunque distrarre dal rispetto continuo della dignità personale degli immigrati clandestini. E per questo la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui lavoratori migranti, che continua ad essere rimossa dall'agenda da tutti gli Stati membri, potrebbe comportare progressi significativi[35].

La clandestinità influisce negativamente sull'efficienza e la remuneratività della migrazione come investimento, perché ne comprime la dimensione salariale e ne sottovaluta l'utilizzo dei cervelli, per cui si riduce il contributo di questa presenza alla crescita economica del paese di accoglienza come anche si restringe la gamma di beni e servizi di cui il migrante può fruire. Questa

---

[30] European Migration Network, *Synthesis report for Research Study III: Return,* European Commission, Brussels, 2007.

[31] Mascellini Francesca, *Donne: vittime di tratta e possibilità di recupero,* in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2004,* Idos, Roma, 2004, pp. 177-185; Mascellini Francesca, *La forza delle illusioni: donne migranti e traffico di esseri umani*, in "Studi Emigrazione", XLII, 159, 2005, pp. 519-545.

[32] Cfr, anche Ammendola Carmelita F., Forti Oliviero, Garavini Susanna, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Irregular migration in Italy*, IDOS, Rome, 2005, pp. 60-61.

[33] Alessandrini Giorgio, Pittau Franco, *Migrazioni: bilancia dei vantaggi per i paesi di origine e quelli di accoglienza con particolare riferimento all'Egitto e al Nord Africa,* in "Affari Sociali Internazionali", XXXI, 4, 2003, pp. 59-74.

[34] Commission of the European Communities, *The Green Paper on an EU approach to Managing Economic Migration*, Brussels, 11.1.2005, COM(2004) 811 final.

[35] Caritas/Migrantes, *Il numero dei migranti nel mondo e la tutela della Convenzione Onu*, in Idem, *Dossier Statistico Immigrazione 2003*, Nuova Anterem, Roma, 2003, pp. 27-38; Garavini Susanna, *La convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ONU, 1990)*, in www.indire.it.

riflessione, seppure svolta in maniera utilitaristica, mostra che il clandestino, una volta regolarizzato, può essere non un peso ma una risorsa per lo sviluppo del paese che lo accoglie[36].

Una considerazione finale induce a insistere sul valore pedagogico delle vie legali, che devono essere rese agevoli e incentivanti, sia in fase di accesso in Italia che di permanenza, vincendo ogni tipo di strozzatura. I passi in avanti che si stanno facendo non autorizzano a dimenticare che si è ancora indietro in un paese in cui gli immigrati sono già presenti in misura consistente e lo saranno ancora di più nel futuro, quando l'Italia si collocherà tra i paesi del mondo a più alta densità migratoria. Queste previsioni richiedono una politica migratoria più impegnativa, che dovrà coinvolgere forze sociali, amministrazione, politici e che dovrà riuscire ad operare una sintesi equilibrata tra controllo e solidarietà.

3.4 Il ritorno volontario

Le origini della cornice legislativa del ritorno volontario assistito a livello europeo, anche se non espresse in modo preciso, si trovano nella Comunicazione sulle Politiche di Asilo e Immigrazione dell'Unione Europea nel 1994.

Nel corso degli ultimi anni questa problematica è stata, però, molto discussa. Con il varo di un apposito Libro Verde nel 2002 sul ritorno delle persone illegalmente soggiornanti[37] e poi nello stesso anno anche della Comunicazione su una Politica Comunitaria di Ritorno delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri[38], è stata abbozzata anche una più accurata strategia riguardo le procedure di ritorno volontario assistito.

Un incentivo rilevante per una più definita creazione delle basi europee per le procedure del ritorno volontario assistito è stato sicuramente l'allargamento dell'Unione Europea, in quanto l'ingresso dei nuovi paesi membri ha richiesto una provvisoria formalizzazione dell'approccio comune di tutti gli Stati membri, essendo i paesi neocomunitari destinati a diventare la frontiera esterna di tutta la Comunità Europea e dovendo affrontare di sicuro il ruolo di paesi di transito con tutte le conseguenze che esso comporta (es. traffico di esseri umani, immigrazione irregolare, ecc.)[39].

Per quello che riguarda invece il panorama italiano, la questione del ritorno volontario assistito è stata prevista esplicitamente per la prima volta dalla Legge 286/98 per le vittime di tratta, anche se è stata la Legge 189/2002 ("Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo") a prevedere misure di ritorno volontario assistito più articolate a beneficio di queste categorie di persone: richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari del permesso di soggiorno umanitario e persone ex Convenzione di Dublino (art. 32). Restano, però, esclusi da questa misura gli immigrati irregolarmente soggiornanti.

Nel caso degli appositi programmi di ritorno volontario assistito per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale o lavorativo, la cui incidenza nel quadro generale odierno dei ritorni dall'Italia è piuttosto rilevante, si fa riferimento ai principi espressi nel Protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale, firmato dall'Italia nel 2000. Nel testo del documento in questione, la citata "Convenzione di Palermo", si dà importanza, infatti, ad un

---

[36] Ambrosini Maurizio, *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano, 1999; Chiuri Maria Concetta, De Arcangelis Giuseppe, D'Uggento Angela, Ferri Giovanni, *Survey on Illegal Migration to Italy (SIMI)*, Dipartimento di Economia dell'Università di Bari, Bari, 2004.

[37] Commission of the European Communities, *The Green Paper on a community return policy on illegal residents,* Brussels, 10.04.2002, COM(2002) 175 final.

[38] Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents*, Brussels, 14.10.2002, COM(2002) 564 final.

[39] Ricci Antonio, *Allargamento UE, nuove dinamiche e nuovi confini*, in "Affari Sociali Internazionali", anno XXXIV, n.2/2006, Franco Angeli, Milano, pp. 33-43; Ricci Antonio, *L'Est Europa tra flussi infraregionali e flussi di transito,* in Caritas Italiana (a cura di Forti Oliviero, Pittau Franco, Ricci Antonio), *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, IDOS, Roma, 2004, pp. 129-151.

particolare impegno degli Stati che vi hanno aderito a facilitare il ritorno delle vittime di tratta nei propri paesi d'origine, sottolineando nello stesso momento la necessità di garantire loro durante il percorso di ritorno le condizioni di protezione e sicurezza.

Ciò nonostante, è rilevante ribadire, che le norme attualmente in vigore in Italia relative al ritorno volontario assistito prevedono misure specifiche solo per alcune categorie di persone coinvolte nelle procedure di ritorno, ed in particolare per i già menzionati richiedenti asilo, rifugiati, titolari del permesso di soggiorno umanitario e vittime della tratta, mentre non vi sono disposizioni specifiche per gli altri immigrati, tra cui anche quelli irregolari, nonostante il Programma dell'Aja inviti, anche per questi ultimi, a incentivare il ritorno su base volontaria.

Come unica eventuale eccezione può essere considerato l'art. 13 della Legge 943/1986, con il quale venne costituito il Fondo Rimpatri per i lavoratori stranieri con almeno un contributo versato all'Inps: per alimentare il fondo era previsto un prelievo interamente a carico del lavoratore non comunitario nella misura dello 0,5% sulla retribuzione[40].

Tuttavia bisogna considerare che esso non specificava nessun particolare percorso procedurale riguardo l'accesso al fondo della persona interessata ed in più non ne permetteva l'uso ai familiari del lavoratore che voleva tornare in patria. A partire dal 1° gennaio 2000 il prelievo sulla busta paga a carico del lavoratore non comunitario è stato soppresso definitivamente in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 45, comma 3 del T.U. sull'immigrazione e le somme residue del Fondo per il Rimpatrio sono state trasferite al Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie.

Per quanto riguarda i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati da un lavoratore straniero che intenda far ritorno in patria, essi sono godibili solo alla maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente. La Legge 189/2002 ha infatti abolito la possibilità di riscattare i contributi una volta tornati in patria. A partire dal settembre 2002, il lavoratore straniero titolare dei requisiti necessari deve dunque presentare domanda all'Inps e restituire il permesso di soggiorno alla frontiera, circostanza di cui l'Inps verrà informata attraverso la questura e quindi si provvederà all'erogazione della pensione direttamente al beneficiario una volta che questi abbia raggiunto l'età pensionabile. Questo vale anche se non sussistono accordi di reciprocità con il paese di origine. Le pensioni sociali, gli assegni sociali e le prestazioni agli invalidi civili, invece, non possono essere erogate all'estero.

La precedente Legge 335/1995 (da cui l'art. 22, comma 11, T.U. 286/1998) prevedeva per l'immigrato che avesse deciso il ritorno prima della maturazione del diritto alla pensione e provenisse da un paese non comunitario e non convenzionato la possibilità di ottenere la liquidazione dei contributi previdenziali maggiorati al tasso nominale annuo del 5%. Questa opportunità ha per alcuni anni rappresentato un incentivo al ritorno per il significativo tasso di capitalizzazione applicato al monte dei contributi da liquidare e per la possibilità di disporre da subito di un piccolo capitale[41].

La banca dati dell'Inps, attraverso le prestazioni erogate a titolari di nazionalità estera, permette di conoscere il numero dei beneficiari di pensioni all'estero nel 2005 (59.277) e l'ammontare medio mensile (273 €). A questi vanno aggiunti altri 225.775 immigrati titolari di pensione italiana – sia assicurativa che assistenziale - ancora residenti nel nostro paese, il cui importo mensile sale sensibilmente (664 €)[42].

---

[40] L'attuale normativa, introducendo il cosiddetto contratto di soggiorno (art. 6, l. 189/2002), prevede un contratto di lavoro tra datore di lavoro italiano e lavoratore straniero che contenga la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore nonché l'impegno a coprire le spese per il ritorno in patria.

[41] Coda Moscarola Flavia, Fornero Elsa, *Immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?*, CERP, Torino, 2004.

[42] Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *Immigrazione: una risorsa da tutelare. Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, "Sistema Previdenza", anno XXII, n. 2-3, Roma, settembre 2005.

4. Azioni e procedure

4.1 Panorama generale

a) Il ritorno volontario assistito

Il concetto del ritorno volontario assistito si basa sul principio della volontà personale dello straniero, che consapevolmente sceglie di ritornare nel proprio paese d'origine dopo aver vissuto un'esperienza migratoria.

Tuttavia fra i partecipanti ai programmi di ritorno assistito vi sono sia i lavoratori immigrati che decidono di ritornare nel proprio paese di appartenenza, come anche le cosiddette categorie vulnerabili, quali: richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari di protezione umanitaria temporanea, vittime di tratta e, in particolare, i minori e le donne.

I suddetti programmi d'assistenza sono gestiti prevalentemente dall'OIM e in alcuni casi anche da organizzazioni non governative e dagli enti locali; la loro caratteristica principale si manifesta nell'elaborazione per ogni beneficiario di percorsi individuali di ritorno grazie all'ampia assistenza da parte di personale qualificato.

Il ritorno volontario assistito, pertanto, non si limita esclusivamente al concetto del viaggio di ritorno nel proprio paese d'origine, ma include tre fasi principali: le attività anteriori alla partenza (informazioni, preparativi, colloqui con la persona che fa richiesta di assistenza al ritorno, iter organizzativo e logistico, "counselling"), il viaggio di ritorno e l'accoglienza all'arrivo nel paese ed infine vari programmi di reinserimento nel luogo di destinazione finale[43]. È rilevante sottolineare anche il fatto che, optando per il ritorno volontario assistito, generalmente non vi è nessun divieto di ritorno sul territorio italiano.

I costi del ritorno volontario assistito possono variare tra i 2.000 e i 5.000 € a beneficiario, a seconda degli obiettivi del progetto, del paese di ritorno e delle caratteristiche del beneficiario. Ogni progetto di ritorno può prevedere dispositivi aggiuntivi rispetto allo schema base di ritorno, come per esempio le campagne informative sulla prevenzione o sulla promozione della consapevolezza, visite di controllo nei luoghi di reintegrazione, avvicendamento di funzionari competenti, ricerche o indagini sulla sostenibilità del ritorno volontario assistito. Nel caso delle vittime della tratta, infatti, i costi possono essere maggiori, essendo il percorso di reinserimento più complesso. Per esempio la terza annualità dell'Azione di sistema prevede infatti, oltre all'organizzazione del viaggio, il versamento all'interessata di 516 € quali indennità di prima sistemazione e due borse di studio concesse a distanza di tre mesi l'una dall'altra, sempre dell'importo di 516 €, e finalizzate a favorire il processo di reintegrazione socio-lavorativo, l'assistenza medico-legale e psicologica, l'assistenza in patria per almeno sei mesi.

b) Il ritorno forzato

Per quello che riguarda invece il ritorno forzato, esso è una conseguenza della notifica allo straniero dell'espulsione, trattandosi di un provvedimento giudiziario. Prima della esecuzione del ritorno forzato, la persona coinvolta viene trattenuta presso un Centro di Permanenza Temporanea. La durata della permanenza dipende dall'eventuale necessità di accertare l'identità della persona e,

[43] Cfr., International Organization for Migration (IOM), *Return migration. Policies and practices in Europe*, Geneva, 2004; IOM, *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*, vol. 3, Geneva, 2004.

quindi, dall'iter preparativo dei documenti del viaggio che dalla disponibilità del posto sui mezzi di trasporto, comunque fino ad un massimo di 60 giorni.

Diversamente da quanto avviene nei casi di ritorno volontario assistito le persone delle quali si effettua il ritorno forzato sono gli immigrati irregolari oppure, in alcuni casi, i detenuti dimessi dalle strutture penitenziarie.

Per tutta la durata dell'iter di preparazione al viaggio di ritorno forzato, non vi è nessuna collaborazione fra i futuri rimpatriati e il personale che si occupa delle loro pratiche. È importante sottolineare che coloro che effettuano la procedura di ritorno assistito sono gli stessi addetti delle forze dell'ordine.

Chiaramente il ritorno forzato non comporta nessun progetto relativo al futuro del rimpatriato e vieta, inoltre, il ritorno sul territorio italiano per un periodo di 10 anni.

Secondo quanto riferisce la Corte dei Conti, il contrasto dell'immigrazione irregolare nel 2004 è costato all'Italia complessivamente 115.467.000 € (circa 316 mila € al giorno), un importo rilevante tanto più se paragonato all'ammontare totale destinato nello stesso anno a livello centrale a progetti di integrazione e assistenza agli immigrati (29 milioni di €). Va sottolineato, comunque, che rispetto all'anno precedente sono diminuiti nel complesso i soldi spesi in questo settore: nel 2003 per contrastare l'immigrazione clandestina erano stati impiegati 164,7 milioni di € e 38,6 milioni di € per iniziative finalizzate all'inserimento degli immigrati.

Per quanto riguarda i costi dei CPT, nei primi 9 mesi del 2004 sono stati spesi 30.440.753 €. Un altro dato interessante, fornito dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, riguarda la spesa complessiva delle espulsioni di immigrati irregolari per l'anno 2003; si tratta complessivamente di 12.765.754 €, di cui 12.472.118 € per il costo dei charter e delle navi, 63.833 € per i pasti dati ai migranti e 229.801 € per le spese di trasporto ai centri di permanenza e alle questure.

Inoltre, sono state pari rispettivamente a € 2.809.883 e € 4.539.900 le spese sostenute, in relazione agli stessi ritorni forzati, per missioni nazionali ed estere nel periodo che va dall'inizio del 2003 alla fine di settembre 2004.

Non sono risultati disponibili i dati per il 2005, ma si presume che le spese siano lievitate. Il prefetto Anna Maria D'Ascenzo, all'epoca direttore del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, nel corso dell'audizione svoltasi presso il Comitato Schengen il 23 ottobre 2003, ha tenuto a sottolineare che "riaccompagnare gli immigrati costa moltissimo (…). Probabilmente si raggiungeranno cifre catastrofiche, anche perché vanno sommate le spese per i trasporti e i respingimenti, per alimenti e vestiario, per la costruzione e la gestione di centri, costi ai quali si sommano le spese sostenute per le forze dell'ordine che si occupano di tutti questi compiti: si tratta di cifre notevoli".

4.2 Il ritorno volontario assistito

4.2.1 Motivi, ostacoli, procedure, sostenibilità

I principali fattori che spingono il migrante a decidere di affidarsi ai programmi di ritorno volontario assistito possono essere così sintetizzati:

- l'esito negativo della domanda di asilo;
- difficoltà di integrazione nel paese ospitante;
- demoralizzazione e sfiducia, oppure nostalgia, stato di depressione, condizionamenti derivanti dalle relazioni familiari, amicali, ecc.;
- desiderio di ricominciare in patria.

Il motivo più ricorrente è il diniego dello status di rifugiato, quando al richiedente vengono lasciati 15 giorni per lasciare il paese. La procedura quindi in questo caso deve essere molto rapida. L'OIM coopera con le autorità di polizia in modo da assicurare che tutti i potenziali beneficiari vengano a conoscenza della possibilità di accedere all'assistenza al ritorno volontario, anziché subire il provvedimento di espulsione forzata.

A questi vanno poi aggiunti i casi ex Convenzione di Dublino, cioè quei richiedenti che vengono riportati in Italia in quanto loro primo paese di ingresso all'interno dello spazio Schengen e, perciò, da considerare quello competente per l'esame della loro domanda di asilo. La casistica riferisce che la maggioranza dei casi ex Convenzione di Dublino ai quali venga negata la protezione o decidano di ritirare la domanda si avvalga dei programmi di ritorno volontario assistito.

Ciò non toglie che un certo numero di beneficiari ricorra all'assistenza dell'OIM per motivi più personali o di natura psicologica, legati al fallito percorso di integrazione o alla nostalgia della patria, della famiglia e degli amici; infine, essi possono essere spinti dal desiderio di riscossa e dalla volontà di ricominciare da capo la propria vita in patria.

Sono molti gli ostacoli che possono essere incontrati nel processo di ritorno volontario assistito. In particolare il ritorno non è realizzabile nei casi in cui nel paese in cui si vuole fare ritorno permanga una di queste condizioni:

- l'impossibilità per le autorità consolari di identificare i propri cittadini e predisporre la documentazione necessaria per permettere loro il viaggio di ritorno;
- il permanere della situazione di conflitto e, quindi, l'instabilità e la violazione dello stato di diritto;
- il pericolo di aggressione fisica per il potenziale beneficiario e/o per i suoi familiari;
- il rischio della sua/loro discriminazione o emarginazione.

Per quanto riguarda le procedure, l'ufficio OIM riceve dagli organismi competenti la richiesta di assistenza (servizi socio-sanitari pubblici, associazioni e Ong, aziende sanitarie locali, uffici stranieri, enti locali, ambasciate, forze dell'ordine e altri importanti enti impegnati sul campo). Dopo aver ricevuto la richiesta, l'OIM si attiva quindi per vagliare la effettiva volontarietà e, in caso di risposta positiva, raccoglie tutte le informazioni necessarie per assistere il potenziale beneficiario. Il richiedente quindi compila e sottoscrive un modulo di adesione al ritorno volontario assistito che invia all'OIM, allegando copia di passaporto e di permesso di soggiorno.

È responsabilità dell'OIM l'organizzazione degli aspetti logistici del ritorno volontario assistito, come in particolare la preparazione dell'itinerario, dei documenti occorrenti per affrontare il viaggio, del *check in*, del passaggio alla frontiera e dell'imbarco, l'assistenza negli eventuali paesi di transito e l'accoglienza all'arrivo presso la destinazione finale.

Il personale dell'OIM, quindi, si fa carico, laddove necessario, dell'ottenimento dei documenti di viaggio presso le autorità consolari competenti. Da questo punto di vista l'OIM si avvale in particolar modo del suo status diplomatico internazionale e crea canali di collaborazione più rapidi ed efficaci con le ambasciate e gli uffici consolari dei paesi di origine.

Oltre che delle procedure riguardanti i documenti, l'OIM si occupa di prenotare il viaggio di ritorno del rimpatriante e della sua famiglia, spesso usufruendo di tariffe ridotte grazie ai differenti accordi di cui riesce a beneficiare da parte delle compagnie che si occupano di trasporto aereo, terrestre e navale.

Funzionari dell'OIM assistono la persona coinvolta nel ritorno in tutte le procedure aeroportuali (dal *check in* al controllo dei documenti) e, una volta imbarcato, provvedono a dare comunicazione all'ufficio OIM del paese di destinazione in modo da agevolare il trasferimento interno fino alla destinazione finale. Nel caso in cui sussistano ulteriori bisogni, l'ufficio OIM locale, in collaborazione con le competenti strutture pubbliche e le agenzie socio-sanitarie attive sul territorio, organizza ulteriori misure necessarie per l'assistenza al reinserimento.

Qui ha inizio il processo di reintegrazione: lo staff dell'OIM competente per lo specifico caso di ritorno presenta al beneficiario un piano di reintegrazione che preveda attività e garanzie da verificarsi in loco. Il piano può prevedere anche l'erogazione di una borsa di reintegrazione. Una percentuale del possibile importo finale necessario può essere anticipata, mentre la rimanente somma viene erogata a ritorno effettuato, previa presentazione delle spese sostenute per il completamento delle attività progettate.

La fase finale prevede infine il monitoraggio, cioè la verifica da parte dell'OIM dell'effettiva reintegrazione, spesso in collaborazione con altre organizzazioni internazionali attive sul campo, oppure con organizzazioni governative e non governative, enti locali e associazioni.

Tra i primi obiettivi possibili da raggiungere nel processo di reintegrazione va ricordato: l'avvio di progetti di micro-imprenditoria o in alternativa di percorsi di formazione o riqualificazione professionale, ma anche obiettivi più immediati come la ricostruzione o ristrutturazione della propria abitazione e l'assistenza all'acquisto di attrezzature per la casa o altri beni di prima necessità o attrezzature professionali.

Il concetto di sostenibilità è molto controverso, tuttavia una relazione di identificazione tra sostenibilità e reintegrazione è stata evidenziata da autori come Bimal Ghosh, il quale in una pubblicazione dell'OIM del 2001 sottolinea come un ritorno sostenibile può essere raggiunto quando la persona è in grado di reintegrarsi nella comunità in cui ritorna e non sviluppa nell'immediato un desiderio di ripartire nuovamente[44].

La sostenibilità va però intesa non solo come verifica della capacità e del livello di reinserimento dell'individuo interessato, ma anche come la capacità della comunità locale di ricevere, accogliere e coinvolgere il rimpatriante a livello socio-economico. La sostenibilità quindi coincide non solo con la reintegrazione socio-economica e la normalizzazione della condizione del rimpatriante, ma anche nel concomitante mantenimento della stabilità sociale nell'area di rientro[45].

Questo è possibile soprattutto se, garantite la sicurezza e la dignità della persona assistita, chi organizza il ritorno è in grado di ottenere e diffondere le informazioni necessarie sulle condizioni delle aree di ritorno, sul contesto socio-economico e culturale dei paesi di origine e soprattutto di organizzare e pianificare ogni momento e ogni attività che compone il percorso di ritorno.

È poi importante tracciare un profilo accurato del richiedente il ritorno volontario assistito, valutarne i bisogni e il livello di disagio psicofisico in modo da vagliarne lo stato di consapevolezza della decisione di tornare. In questo senso un ruolo molto importante è rivestito dal ricorso a operatori provenienti dai paesi di origine che aiutino a costruire un clima di fiducia.

Per garantire la sostenibilità del ritorno, l'OIM ha predisposto non solo avanzati strumenti di assistenza, ma anche apposite forme di monitoraggio del perseguimento degli obiettivi proposti e del successo della reintegrazione.

Spesso questa funzione viene svolta dagli stessi funzionari OIM che si recano sul posto e, dopo aver seguito la fase di "counselling" alla partenza, hanno la possibilità di verificarne effettivamente l'attuazione del programma di ritorno. In questa maniera gli stessi assistiti si sentono supportati e non abbandonati a se stessi.

La sostenibilità viene meno soprattutto quando il beneficiario percepisce il ritorno come un fallimento del proprio progetto migratorio, anche a causa delle aspettative deluse dei propri familiari che aumentano lo stress e la frustrazione[46].

4.2.2 Campagne informative sul ritorno volontario assistito

Al fine di informare gli immigrati sulla possibilità di usufruire di assistenza al ritorno nel paese d'origine, così come anche di approfondire questa tematica fra gli operatori del settore sociale, il personale delle istituzioni e l'opinione pubblica, le organizzazioni che trattano in Italia le procedure di ritorno degli stranieri possono organizzare specifiche campagne informative.

Tali campagne hanno una durata precisa, che in media è annuale, ed accompagnano un singolo programma di ritorno rivolto ad uno specifico gruppo di migranti. A questo proposito vi sono delle forme di promozione indirizzata a concreti progetti rivolti ad esempio alle vittime di

---

[44] Ghosh Bimal, *Return migration: journey of hope of despair*, IOM, Geneva, 2001.

[45] International Organization for Migration, *'Sustainable Return in the Balkans: Beyond Property Restitution and Policy,* "International Migration", n. 44, 2006.

[46] International Organization for Migration, *Return migration. Policies and practices in Europe,* Geneva, 2004.

tratta, ai richiedenti asilo la cui domanda non è stata accolta oppure è stata ritirata, così come agli immigrati privi di sufficienti mezzi economici che scelgono di ritornare nel proprio paese d'origine attraverso i programmi di ritorno.

Le campagne in questione vengono eseguite nella maggior parte dei casi attraverso la preparazione e distribuzione di materiale ad hoc, quale: pieghevoli, pacchetti informativi, volantini e poster resi disponibili presso gli uffici pubblici, prefetture, ASL, uffici comunali, ambasciate, ecc.

Una rilevante parte della campagna svolta in Italia sui ritorni coinvolge anche gli sportelli per l'immigrazione e varie associazioni di immigrati, assicurando loro l'accesso al materiale informativo (quali i già menzionati: poster, volantini, ecc.); è anche possibile ottenere dal personale specializzato ulteriori informazioni riguardo i programmi di ritorno per le diverse categorie di immigrati, le modalità di accesso e i criteri di idoneità.

Un altro momento di queste campagne coinvolge anche i principali paesi di ritorno, tra cui ad esempio la Nigeria, l'Albania e nel passato la Romania, dove l'informazione sui ritorni viene sostituita dai programmi di prevenzione dell'immigrazione irregolare, tra cui principalmente quelli contro il "trafficking" (sfruttamento delle persone coinvolte nei flussi) oppure più in generale contro lo "smuggling" (traffico vero e proprio di esseri umani).

Le buone prassi relative alle campagne informative sui ritorni, riscontrate nel corso della ricerca svolta dal NCP italiano, includono soprattutto quella del pacchetto informativo curato dal citato Sistema Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), predisposto principalmente per gli operatori sociali che lavorano con i richiedenti asilo presso le apposite strutture, che accompagna l'attuale programma di ritorno volontario intitolato "Tornare e ricominciare"[47].

Il materiale disponibile all'interno del pacchetto in questione è stato redatto in 13 diverse lingue straniere, tra cui: arabo, farsi, serbo-croato, albanese, turco, russo, rumeno, francese ed italiano.

Lo scopo della realizzazione del suddetto pacchetto, il cui contenuto include un dettagliato manuale per gli operatori, un pieghevole informativo sulla sostanza del ritorno volontario, i volantini redatti nelle diverse lingue e le schede riguardanti i 13 paesi di maggior numero di ritorni, è quello di facilitare il rapporto fra l'operatore e la persona che attende l'assistenza al ritorno sia dal punto di vista linguistico che informativo. Infatti, oltre alla diversificazione linguistica, il punto forte del pacchetto è rappresentato dalle suddette schede sui paesi (tra gli altri Romania, Turchia, Ucraina, Serbia, Nigeria, Congo, Kosovo, Montenegro, Macedonia, Sri Lanka e Sierra Leone), le quali contengono sia il materiale sugli aspetti sostanziali del ritorno che puntuali informazioni amministrative relative allo stesso paese, come gli indirizzi di enti pubblici, istituzioni ed organizzazioni del loco.

Fra i difetti riscontrati nelle campagne informative, analizzate durante la ricerca del NCP italiano, vi è soprattutto la natura frammentaria della attività d'informazione, così come anche la dipendenza dal budget previsto per ogni specifico programma.

Nonostante ciò, le campagne si caratterizzano per la massima attenzione riservata al fatto che la possibilità di assistenza al ritorno venga divulgata ai migranti senza filtri o pregiudizi che possano limitare o rallentare il trasferimento delle informazioni. L'obiettivo, infatti, è che l'opportunità del ritorno non venga percepita dal migrante come una constatazione del fallimento del proprio progetto migratorio.

4.2.3 Incentivi al ritorno volontario assistito

Per quanto riguarda, infine, gli incentivi, il ritorno volontario assistito viene lasciato alla libera volontà dell'interessato, senza alcun ricorso ad incentivi diretti.

---

[47] Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Sistema Interventi Decentrati (ANCI-OIM), *Tornare e ricominciare. Guida sul Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione nelle aree di origine*, Roma 2005.

Per l'avvio di un progetto di ritorno volontario assistito, tuttavia, risulta importante l'assicurazione fornita al richiedente attraverso la programmazione del piano di reintegrazione e, nel concreto, attraverso quella che viene chiamata generalmente indennità di reintegrazione di supporto al suddetto piano.

L'erogazione degli appositi aiuti economici viene in genere determinata sulla base della composizione delle famiglie e del numero di minori a carico, dell'area di origine, del livello di indigenza economica e della sostenibilità dell'intervento nel breve e medio periodo. Il tetto massimo in genere non supera i 1.500 € e in tal caso riguarda famiglie numerose, mentre il tetto minimo parte da 700 €.

L'assistenza economica garantita al beneficiario di un programma di ritorno volontario assistito prevede il pagamento del biglietto aereo o navale, l'assistenza logistica dei funzionari OIM alla partenza dall'Italia e all'arrivo presso il proprio paese di origine, l'erogazione di una indennità di viaggio e di prima sistemazione, eventualmente la copertura delle spese relative al trasporto del bagaglio e l'erogazione di una indennità di reintegrazione.

Ulteriori servizi possono esser previsti per l'accompagnamento di soggetti particolarmente vulnerabili, come per esempio le persone affette da gravi patologie che bisognano di una scorta medica.

In alcuni casi può fungere indirettamente da incentivo all'avvio di un progetto di ritorno volontario assistito la possibilità di trovare una alternativa più accettabile all'iter di espulsione in corso (che limita per almeno 10 anni le possibilità di reingresso), così come anche la possibilità di concludere il processo di ritorno in un arco di tempo breve (10-15 giorni, quando l'OIM è in grado di procurare rapidamente i documenti di viaggio, ricorrendo alla sua estesa rete di relazioni tra le autorità consolari e le sue missioni operative nei paesi di origine), piuttosto che aspettare lo svolgimento delle laboriose procedure amministrative che accompagnano il processo di ritorno forzato.

4.2.4 Il caso dei minori non accompagnati

Il ritorno assistito dei minori non accompagnati (MNA) segue una particolare procedura prevista da appositi accordi e convenzioni fra l'amministrazione italiana e alcune Ong operanti nel settore dell'immigrazione, così come anche dall'art. 33 del Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998. Esso, in particolare, ha istaurato un apposito Comitato per i Minori Stranieri, che fra le sue varie funzioni svolge anche il monitoraggio della presenza straniera di minori non accompagnati sul territorio italiano, prevedendo inoltre la segnalazione di coloro che possono rientrare nella procedura di ritorno assistito agli appositi uffici amministrativi.

Nella presente fase di riforma legislativa è prevedibile una riorganizzazione e ridefinizione delle procedure pertinenti il Comitato e un maggior coinvolgimento dei Consigli territoriali, anche nella previsione di estendere l'accesso alle misure di ritorno volontario assistito.

Secondo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535 del 1999, si considera minore straniero non accompagnato quello che, non possedendo la cittadinanza italiana oppure una degli altri Stati membri dell'UE, né avendo presentato una domanda d'asilo, si trova in Italia senza l'assistenza e la rappresentanza di genitori o altri adulti a cui è stato affidato e la cui rappresentanza ha fondate basi legali.

Per quel che riguarda, invece, la stessa procedura di ritorno dei minori stranieri non accompagnati, essa inizia proprio con la segnalazione da parte del già menzionato Comitato per i Minori Stranieri della presenza di un minore non accompagnato alle autorità competenti, primi fra tutti il Tribunale per i Minori, il giudice tutelare e la rappresentanza consolare del paese di origine. Nei confronti del minore così individuato, nel corso dei 60 giorni successivi alla segnalazione, si eseguono i seguenti provvedimenti:

- in primis vengono avviate le indagini, svolte dal personale delle Ong convenzionate, per poter individuare i familiari o, nel caso della loro mancanza, le istituzioni o altre persone a cui affidare il minore dopo il suo rientro in patria. Le indagini includono, inoltre, la verifica dell'assenza di rischi per il minore dopo il suo ritorno, così come anche l'individuazione di un progetto per il suo reinserimento all'interno della società di provenienza;

- parallelamente all'indagine al minore viene assegnato da parte del giudice tutelare un tutore provvisorio;

- come ultimo passo, prima della decisione definitiva nel merito del ritorno assistito del minore non accompagnato, viene convocata un'audizione del minore, dove alla presenza dei servizi sociali del Comune della sua dimora, si accerta la sua opinione in merito alla procedura di ritorno.

Tuttavia, bisogna sottolineare che il maggior peso nell'elaborazione della decisione positiva sul ritorno del minore viene dato alle condizioni di ritrovamento dei suoi familiari o comunque di altre persone o istituzioni a cui disporre il suo affidamento, così come anche all'accertamento che il minore non corra particolari rischi dopo il suo ritorno in patria. È, invece, piuttosto trascurata la sua opinione sulla prospettiva del ritorno: è, infatti, il Comitato a decidere se è interesse del minore il ritorno in patria.

Nel caso in cui il ritorno in patria comporti rischi per il minore viene disposto il "non luogo a procedere". Questo avviene soprattutto nei casi in cui non è stato possibile rintracciare i familiari del minore o essi stessi non si siano dichiarati disponibili a riaccogliere il minore o si siano resi responsabili di comportamenti gravi tali da rendere non opportuno il ricongiungimento familiare.

In queste condizioni il ritorno è possibile solo nel caso in cui sia il minore a farne richiesta e le autorità competenti del paese di origine siano disposte ad assumerne l'affidamento. Infine, particolare attenzione viene prestata nei casi in cui il minore è vittima di tratta e sfruttamento, a causa del duplice rischio di cadere di nuovo vittima dei trafficanti ma anche di essere rifiutato da parte della famiglia o della comunità.

Nel caso in cui sia valutata positivamente la decisione sul ritorno assistito del minore non accompagnato, al Tribunale per i minorenni competente in Italia viene richiesto il nulla-osta al suo ritorno.

Il ritorno viene eseguito in questo caso da parte dei servizi sociali oppure dalla Ong che ha svolto le iniziali indagini, in collaborazione con le amministrazioni e organizzazioni italiane e quelle del posto dove il minore viene rimpatriato.

Il minore non accompagnato, del quale è stato decretato il procedimento di ritorno, viene assistito dalla organizzazione presso la quale soggiorna oppure dal tutore provvisorio anche durante tutto il percorso burocratico dei preparativi prima della sua partenza. In particolare, viene concordato individualmente con il minore un percorso di reinserimento, provvedendo anche all'erogazione di apposite borse di studio o di lavoro.

Una volta ritornato nel proprio paese d'origine il minore non accompagnato viene affidato alle persone precedentemente individuate, così come anche viene assistito dalle apposite organizzazioni o istituzioni nel suo processo di reinserimento attraverso vari progetti educativi.

Tuttavia è necessario mettere in risalto che, nonostante l'esistenza delle apposite procedure relative al ritorno dei minori stranieri non accompagnati, è piuttosto difficile compilare le statistiche adeguate per inquadrare pienamente questo fenomeno, dato che in molti casi i minori rimpatriati ritornano in Italia e quindi il ritorno della stessa persona avviene più di una volta.

Lo confermano, infatti, i dati di una ricerca svolta dal Servizio Sociale Internazionale (l'Ong maggiormente coinvolta nei progetti di ritorno volontario assistito) su un campione di 256 minori albanesi rimpatriati tra il 1998 e il 2001, secondo la quale all'inizio del 2001 solo 98 di loro si trovavano ancora in Albania, mentre i 155 erano emigrati di nuovo, per essere in molti casi successivamente rimpatriati ancora due o tre volte.

Le statistiche disponibili in merito sono, quindi, duplici:

- da una parte sono disponibili quelle relative al panorama complessivo del fenomeno, monitorato a livello centrale dal Comitato per i Minori Stranieri;

- dall'altra, invece, a livello locale sono disponibili dati che analizzano specificamente alcune realtà territoriali.

Per quel che riguarda le fonti centrali, i provvedimenti di ritorno assistito per i minori stranieri non accompagnati hanno raggiunto 199 casi nel 2002, 218 nel 2003, per poi scendere nell'anno successivo a 126 e a 89 nei primi nove mesi del 2005.

In riferimento ai dati territoriali, le città di Torino, Milano, Venezia, Bologna e Ancona rappresentano le principali aree in cui le misure di ritorno assumono un peso particolarmente significativo. In queste particolari realtà, le autorità locali, segnatamente i Comuni, forniscono servizi essenziali come l'assistenza alloggiativa, sanitaria e l'accesso all'istruzione, e gestiscono specifici progetti finalizzati sia all'integrazione in Italia che al ritorno nel paese di origine. Tuttavia, rappresentano difficoltà generali i tempi necessari per la conduzione delle indagini familiari, alcune lentezze amministrative da parte del Comitato e l'impossibilità di seguire effettivamente il percorso di reinserimento in patria.

Nella provincia di Bologna fra il 2001 ed il 2005 sono stati rilasciati complessivamente 14 decreti di ritorno di minori non accompagnati, dei quali, effettivamente realizzati solo 9, mentre è stato impossibile eseguire gli altri a causa dell'allontanamento del minore (3 casi) oppure della presentazione di un ricorso (2 casi).

Un altro esempio riflette, invece, i dati della realtà torinese, dove dal 5 maggio del 2003 fino alla fine dell'anno in questione sono stati registrati 6 interventi relativi al ritorno assistito dei minori stranieri (su un totale stimato di 1.020 minorenni in lista), nell'ambito del programma biennale "Ritorno al futuro", parzialmente finanziato dal Governo italiano (285.000 euro).

4.3 Il ritorno forzato[48]

4.3.1 Le procedure adottate per il ritorno forzato: il contrasto all'immigrazione irregolare

Per quanto riguarda le procedure previste dalla normativa italiana per il ritorno forzato degli irregolari, vediamo perché e quando si viene espulsi e le diverse tipologie e modalità di esecuzione. L'allontanamento può essere disposto attraverso:

1. **espulsione amministrativa**, disposta dal Ministro dell'Interno, per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato;
2. **espulsione amministrativa**, disposta dal Prefetto, nei casi di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato o di appartenenza dello straniero a categorie definite dalla legge come pericolose, (persone abitualmente dedite a traffici delittuosi o sospettate di appartenere ad associazioni criminali) o per motivi di prevenzione del terrorismo;
3. **espulsione a titolo di misura di sicurezza:** il Giudice può ordinare l'espulsione dello straniero che sia condannato per alcuni dei delitti previsti dal Codice di Procedura Penale;
4. **espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione**: il Giudice può, quando ritiene di irrogare una pena detentiva entro il limite di due anni e non ricorrono le condizioni per la sospensione condizionale della pena, decidere di sostituire la stessa con la misura della espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni (circa 3.800 casi tra il 2002 e il 2005).

L'espulsione è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, modalità che non trova invece applicazione nel caso in cui lo straniero si sia trattenuto nel territorio dello Stato più di 60 giorni oltre la scadenza del permesso di soggiorno senza chiedere il rinnovo (overstayer). In questo caso l'espulsione contiene l'intimazione a lasciare il territorio entro 15 giorni; tuttavia, qualora il questore rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga al provvedimento, può disporre l'accompagnamento alla frontiera.

[48] I primi risultati delle analisi riguardanti il rimpatrio forzato sono stati anticipati il 16-17 luglio 2006 a Bruxelles in occasione del *Workshop on Voluntary and Forced Return*, organizzato dalla Commissione Europea nell'ambito delle attività dello European Migration Network. Cfr., www.emnitaly.it.

L'espulsione amministrativa viene convalidata dal Giudice di pace entro 48 ore dopo aver sentito lo straniero alla presenza di un difensore e, se necessario, di un interprete. In quei casi in cui non è possibile procedere con l'immediato ritorno, lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione viene trattenuto nel Centro di Permanenza Temporanea (CPT) più vicino per un periodo di 30 giorni, prorogabile di altri 30.

In caso di diniego dello status di rifugiato, vengono lasciati al richiedente 15 giorni per lasciare il paese. È sancito in ogni caso il divieto di espulsione dello straniero che possa essere, nel suo paese, oggetto di persecuzioni per motivi di razza, sesso, opinioni politiche ecc., di coloro che sono stati riconosciuti rifugiati o sottoposti a misura di protezione temporanea per motivi umanitari, nonché nell'ipotesi in cui l'interessato/a sia:

- minore di anni 18, salvo il diritto di seguire il genitore espulso;
- in possesso di carta di soggiorno e non appartenga alla categoria di persone pericolose;
- convivente con parenti entro il quarto grado e/o con il coniuge di nazionalità italiana;
- donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

Contro il decreto di espulsione può essere presentato ricorso al Giudice di pace territorialmente competente entro sessanta giorni dalla data del provvedimento di espulsione; il giudice deve poi decidere entro venti giorni dal deposito del ricorso.

Avverso le espulsioni comminate dal Ministro dell'Interno è possibile fare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR). In questi provvedimenti giudiziari è previsto il gratuito patrocinio, ma non sempre è possibile seguire il ricorso rimanendo in Italia.

Gli effetti dell'espulsione non sono di poco conto. Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato per un periodo di dieci anni senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'Interno; in caso di trasgressione l'interessato sarà punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e nuovamente espulso con accompagnamento immediato alla frontiera. Il divieto, salvo che non sia diversamente disposto, opera per dieci anni e comunque per un periodo non inferiore ai cinque anni.

Nel caso di espulsione disposta dal giudice il trasgressore del divieto di reingresso è punito con l'arresto da uno a quattro anni.

4.3.2 Trattenimento nei Centri di Permanenza Temporanea

Le persone transitate nei Centri di Permanenza Temporanea (CPT) sono state 13.863 nel 2003, 15.647 nel 2004 e 16.163 nel 2005.

Nel 2004 le persone rimpatriate hanno inciso intorno al 50% sul totale dei trattenuti e non è pertanto significativamente aumentata, salvo che in alcuni CPT, la capacità di procedere all'effettivo allontanamento degli irregolari dopo il periodo di trattenimento. I centri di Roma e Torino nel 2004 hanno riportato risultati migliori (i rimpatriati sono stati rispettivamente il 62,7% e il 66,8% del totale dei trattenuti).

Sempre nel 2004, la quota delle persone rilasciate dai CPT (41,7% del totale) è composta da quelli che vengono trattenuti per il tempo massimo previsto dalla legge (60 giorni) senza che sia stato possibile effettuare il ritorno (24,5% del totale), dai dimessi per altri motivi (12,2%) e da coloro nei confronti dei quali l'autorità giudiziaria non ha convalidato il trattenimento (che deve intervenire nelle 48 ore successive alla comunicazione del provvedimento), pari al 4,9% del totale. Ancora nel 2004 è stata contenuta la percentuale media dei richiedenti asilo (4,8%), percentuale che è di circa il 10% nei CPT della Puglia (Lecce), della Calabria (Catanzaro e Crotone) e di Torino. Per coloro che sono stati rilasciati per scadenza di termini il questore prevede cinque giorni di tempo per lasciare il paese, pena l'arresto da 6 mesi a 1 anno.

Nel 2005 nei tredici CPT sono transitati 16.163 immigrati. L'esito della loro permanenza nei centri può essere così riassunto: 11.087 rimpatriati, pari al 68,6% dei trattenuti; 2.998 dimessi (18,5%). Delle restanti persone, 193 sono state schedate come richiedenti asilo, 160 si sono allontanate autonomamente, 109 sono state arrestate, una è deceduta. Altre 883 sono state inviate al centro per vari motivi e in 742 casi è mancata la convalida dell'autorità giudiziaria.

Sussiste un ampio dibattito politico sul mantenimento dei CPT, previsti dall'art. 14 del Decreto legislativo 286/98, considerati i loro costi e le ripetute denunce di casi di malfunzionamento e abuso. A questo riguardo il Ministero dell'Interno ha formato una Commissione ad hoc, guidata da un diplomatico molto conosciuto per l'opera svolta presso le organizzazioni internazionali, lo svedese Staffan De Mistura, e composta da rappresentanti istituzionali e non governativi, con il compito di indagare le condizioni di vita nei CPT, vagliando anche le denunce provenienti da parlamentari e Ong[49]. Il Governo ha dichiarato di volersi ispirare nelle sue prossime decisioni alle conclusioni della Commissione De Mistura.

4.3.3 Trasporti di ritorno

Il ricorso sempre più frequente a voli *charter* ha portato alla formazione di personale specializzato nelle espulsioni: pare che siano 300 gli operatori di polizia appositamente preparati. I costi del ritorno sono ridotti qualora vengano organizzati *charter*, come in effetti stanno facendo la maggior parte degli Stati membri, anche per non scontrarsi con l'indisponibilità dei normali passeggeri a condividere il viaggio con gli stranieri sottoposti alle misure di ritorno.

Nell'anno 2001 sono stati effettuati 13 voli charter per il ritorno di 1.700 cittadini extracomunitari (340 nigeriani, 466 albanesi, 201 cingalesi); nell'anno 2002 sono stati effettuati 26 voli charter per il ritorno di 2.294 cittadini extracomunitari (393 albanesi, 505 nigeriani, 603 cingalesi, 299 egiziani, 167 rumeni); nell'anno 2003 sono stati effettuati 33 voli charter per il ritorno di 2.334 cittadini extracomunitari (470 nigeriani, 1.325 rumeni, 131 pakistani, 260 egiziani, e 148 di altre nazionalità). Nel 2004 i voli sono stati 72 per il ritorno di 4.900 persone. Nel primo semestre del 2005 i voli effettuati sono stati 43 per il ritorno di 2.940 persone.

Inoltre, nel 2005, sono stati organizzati alcuni voli charter in collaborazione con altri Stati membri, finalizzati al ritorno congiunto di stranieri della stessa nazionalità; in particolare uno con il Regno Unito per il ritorno di 54 cittadini nigeriani, uno in collaborazione con la Francia, cui hanno partecipato anche la Spagna ed il Belgio, per il ritorno di 10 cittadini rumeni ed uno organizzato dalla Spagna per il ritorno di 30 cittadini dell'Ecuador.

Nella prima settimana di ottobre 2004 a Lampedusa le istituzioni italiane, dovendo operare in circostanze di emergenza tali da rendere difficile l'esame delle posizioni di tutti gli interessati, hanno effettuato l'espulsione, rimandandoli in Libia, di 1.153 immigrati irregolari, per lo più egiziani, tra i quali vi erano anche dei richiedenti asilo e perciò il provvedimento è stato qualificato come un'espulsione collettiva.

Ravvisando nell'episodio la violazione del diritto a un trattamento individuale, il 20 gennaio 2005 Arci, Asgi e ICS, insieme ad altre Ong europee, hanno presentato una denuncia alla Commissione Europea per documentare il caso[50]. Il dibattito si riacceso anche in occasione di successivi ritorni di massa, specialmente verso la Libia, paese che non ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951 e che non sempre si attiene al principio di *non refoulement* (tra il 2003 e il 2005 la Libia ha rimpatriato 145 mila stranieri). Dell'intera vicenda si è occupata anche una delegazione del Parlamento Europeo[51].

4.3.4 Sostenibilità del ritorno forzato

È difficile parlare di sostenibilità in riferimento al ritorno forzato, come attestano i costi elevati dei respingimenti e dei ritorni. Inoltre, come ha denunciato l'Associazione Nazionale

---

[49] Nel dicembre 2004 era stato chiuso il Centro di Agrigento a seguito della visita in Italia del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura, istituito ai sensi dell'art. 3 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: i rilievi fatti si trovano riassunti nel *Libro bianco sui CPTA in Italia*, pubblicato da un gruppo di parlamentari il 18 luglio 2006.

[50] *Complaint Against the Italian Government for Violation of European Community Law*, 20th January 2005.

[51] Testo della risoluzione del Parlamento Europeo su Lampedusa del 15 aprile 2005.

Comuni di Italia (ANCI), il ritorno assistito, in confronto, costerebbe un quarto rispetto a quello forzato. Quello economico non è però l'unico elemento critico.

Il pericolo più frequente è quello di aggravare le condizioni di vita degli immigrati irregolari, equiparandoli ai delinquenti e incorrendo così in una pericolosa e fuorviante semplificazione. È utile fare riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti, firmata nel 1990, ma diventata operativa solo nel 2003, dopo 34 ratifiche (oggi divenute 36). Tutti i paesi industrializzati si sono astenuti dalla sua ratifica, timorosi di convalidare l'ottica recepita in questo nuovo strumento internazionale, che considera anche gli immigrati irregolari portatori di diritti, seppure ad un livello meno ampio rispetto ai titolari di permesso di soggiorno. Sul piano delle acquisizioni concettuali si tratta di un passo fondamentale, perché la Convenzione è impostata sul riconoscimento dei diritti inalienabili della persona, non unicamente civili e politici, ma anche economici e sociali.

Dopo un periodo storico in cui il ritorno forzato appariva, salvo singoli momenti, marginale nelle politiche migratorie europee, esso sembra ora coinvolgere un numero crescente e quantitativamente rilevante di migranti e si ritiene che nei prossimi anni alcuni paesi a forte pressione migratoria sperimenteranno un autentico flusso di "ritorno coatto". Per il migrante espulso, il ritorno, di per sé traumatico, anche qualora pianificato, testimonia l'interruzione involontaria del proprio percorso migratorio. Gli aspetti critici del ritorno forzato sono numerosi:

- la modalità esecutiva delle espulsioni e i casi lamentati di mancato rispetto dell'iter della procedura di asilo;
- i crescenti costi economici;
- la durata della procedura da comporre con il rispetto dei diritti costituzionali di difesa;
- l'affollamento presso i Centri di Permanenza Temporanea (CPT) che non sempre permette di controllare le reazioni degli operatori preposti all'ordine delle strutture;
- la carenza di queste strutture e dei relativi servizi, con problemi di natura sanitaria e psicologica;
- la permanenza presso i CPT anche di ex detenuti, che invece, ai sensi della Legge 189/2002, dovrebbero essere espulsi direttamente dal carcere;
- la contenuta efficacia del trattenimento nei centri ai fini del ritorno;
- il ritorno in paesi nei quali la posizione degli espulsi può essere a rischio.

Prendendo in considerazione le esigenze di quanti rimpatriano va detto che, in assenza di servizi formali, la rete di conoscenze è fondamentale per favorire il reinserimento lavorativo e sociale dei migranti di ritorno, ma sono molti i casi di migranti che, tornati senza il supporto di programmi di ritorno assistito, proprio per l'assenza di una rete sociale, dichiarano di sentirsi smarriti e di non sapere neanche dove andare a cercare lavoro o di non essere disponibili ad accettare un lavoro per un compenso molto più basso rispetto a quello percepito all'estero. Queste difficoltà e i problemi di accesso ad uno standard di vita accettabile portano molti migranti rimpatriati a tentare nuovamente la carta migratoria.

Lorenzo Coslovi e Flavia Piperno hanno curato per il Cespi una ricerca, durata 18 mesi, sulle politiche di ritorno in Marocco e in Tunisia, partendo da una ricerca empirica (marzo 2004). La ricerca, finanziata dall'Unione Europea (nell'ambito della linea di finanziamento B7-667, denominata "Cooperazione con i paesi terzi in materia di immigrazione e asilo"), è nata nell'ambito di un progetto più ampio denominato "Al.Ni.Ma." (l'acronimo fa riferimento ai tre paesi beneficiari del progetto: Albania, Nigeria e Marocco) il cui fine è quello di sostenere il reinserimento socio-economico in questi tre paesi di categorie particolarmente deboli di migranti rimpatriati: in particolare ex prostitute (in molti casi, vittime di tratta) ed ex detenuti[52].

Le interviste condotte riguardano circa cento migranti albanesi, marocchini e nigeriani, espulsi o in procinto di essere espulsi, di cui 30 migranti di ritorno in Albania. Tra gli intervistati, in effetti, sono molti coloro che hanno diverse esperienze di espulsione e respingimenti alle spalle. A

[52] Coslovi Lorenzo, Piperno Flavia, Pastore Ferruccio, *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria*, Cespi, Roma, 2005.

causa di queste condizioni al di sotto delle aspettative anche chi è sposato e desidererebbe di per sé di restare con la propria famiglia è quasi indotto ad una nuova esperienza migratoria.

L'analisi prende in considerazione tre aspetti fondamentali:

a) le modalità attraverso cui il viaggio di ritorno si realizza (le tappe del viaggio; gli atteggiamenti ufficiali e ufficiosi delle autorità del paese di origine; il grado di collaborazione offerto dalle autorità locali; le eventuali sanzioni ufficiali o ufficiose imposte alle persone rimpatriate; ecc.);

b) la possibilità per i migranti di ricrearsi condizioni di vita sostenibili nel paese di origine e l'eventuale ostacolo ad un reinserimento di successo costituito dal pregiudizio e dalla stigmatizzazione nei confronti di chi torna (il grado di emarginazione conseguente al ritorno anche in relazione all'esperienza svolta dai migranti nei paesi d'accoglienza; le modalità di funzionamento delle reti famigliari, claniche e sociali preesistenti all'emigrazione ai fini del reinserimento sociale e lavorativo dei migranti; l'impatto sulle comunità locali; ecc.);

c) alcune "buone pratiche" che possono garantire, nei contesti presi in considerazione, una maggiore dignità dei ritorni.

La ricerca Al.Ni.Ma. ha previsto:

* il coinvolgimento dei beneficiari in percorsi formativi che rispondano alle specifiche esigenze del mercato del lavoro dei paesi di origine (per gli ex detenuti i corsi vengono svolti direttamente nei penitenziari italiani);
* l'appoggio *in loco* attraverso la mediazione al lavoro (agevolazione a periodi di stage e praticantato) ed il sostegno finanziario (sussidi, borse di formazione-lavoro, microcredito).

Per quanto riguarda i ritorni in Marocco e in Albania facciamo ancora riferimento all'indagine sul campo condotta dal Cespi.

In Albania i migranti espulsi vengono sbarcati nei due porti di Valona e Durazzo oppure approdano all'aeroporto di Rinas a Tirana, mentre in Marocco giungono principalmente all'aeroporto di Casablanca.

Gli albanesi rimpatriati vengono trattenuti alcune ore alla "stazione di polizia" del loro paese. Si procede ad una sommaria registrazione e si verifica che non siano ricercati in Albania e, quindi, li si rilascia perdendone le tracce. In precedenza le prostitute venivano incarcerate ma ora subiscono lo stesso trattamento degli altri rimpatriati. In nessun caso, dunque, ai migranti vengono imposte limitazioni amministrative.

In Marocco i migranti passano un periodo di *garde à vue* (in teoria al massimo 48 ore) durante il quale la magistratura decide se rinviarli a giudizio o meno: la detenzione è prevista solo nel caso di alcuni reati (falsificazione o il furto di documenti). Quasi tutti i rimpatriati vengono rilasciati immediatamente, previo il pagamento di una modesta multa. Registrato il reato di emigrazione irregolare nel casellario giudiziario il rimpatriato viene rilasciato libero: questa è stata la situazione fino al 2003.

Nei loro paesi di origine i rimpatriati spesso, secondo le risultanze delle interviste, sono sottoposti ad un taglieggiamento da parte delle forze dell'ordine, al fine di evitare problemi burocratici o di non essere trattenuti oltre il tempo necessario a smaltire le pratiche di identificazione.

Né in Marocco né in Albania esistono programmi di assistenza governativi o speciali liste di collocamento indirizzati ai migranti rimpatriati.

La ricerca del Cespi ha mostrato una discreta capacità di inserimento sociale da parte dei rimpatriati albanesi e marocchini nei loro contesti di origine, perché gli interessati, in particolare in Marocco, non si sono sentiti discriminati a causa di un percorso migratorio fallimentare, anche se può emergere a livello interiore un forte sentimento di vergogna e di fallimento. Il basso livello di pregiudizio nei confronti di chi torna è comprensibile in aree nelle quali l'emigrazione ad ogni costo è considerata come unica modalità di riuscita economica e sociale e il ritorno forzato (carcerazione ed espulsione) viene considerato un rischio conseguente.

Anche in Albania il ritorno forzato, sia di semplici clandestini che di ex-detenuti, viene considerato un rischio strutturale, strettamente inerente al fenomeno dell'emigrazione, che ha

coinvolto una quota considerevole della popolazione e assicura preziose risorse tramite le rimesse. Invece, le vittime di tratta appaiono fortemente stigmatizzate dalle società di origine.

Tutti i migranti intervistati dichiarano di essere stati riaccettati dalla famiglia e - a parte coloro che si sono sposati e ora vivono con le proprie mogli - di essersi trasferiti nella casa dei genitori immediatamente dopo l'arrivo nel paese di origine.

È stato proposto di sperimentare forme di "ritorno forzato ibrido" che, pur nell'ambito di un provvedimento di allontanamento che rimane obbligatorio e quindi forzato, non escluda un supporto al reinserimento del migrante espulso, senza pensare solo all'efficacia e all'economicità dei meccanismi attuati, ma in una visione più globale della questione migratoria. Laddove manchino condizioni di vita accettabili il migrante continuerà a desiderare una nuova emigrazione e tale desiderio, pur se non praticabile nella realtà, rimarrà il segno, ancora una volta, di un'insostenibilità del ritorno.

Il concetto di sostenibilità si riferisce, in questo contesto, anche alla possibilità per chi torna di accedere ad uno standard di vita dignitoso e dunque ad un livello di integrazione socio-economica adeguato.

Una politica indiscriminata delle espulsioni e dei ritorni si rivela per tanti aspetti non auspicabile. Negli ultimi anni, diversi Stati europei hanno mostrato un interesse crescente verso politiche di ritorno assistito spesso giudicate un'alternativa più umana ed economicamente sostenibile rispetto ai ritorni forzati. Questa assistenza, tuttavia, non deve essere considerata un semplice espediente per rendere i ritorni più veloci e meno costosi.

L'Italia non è andata molto avanti in questa sperimentazione e, pur essendosi confrontata con il problema dei ritorni e i loro costi, queste prospettive sono state scarsamente affrontate anche nei contatti bilaterali.

Tra le misure previste per i ritorni assistiti nei vari paesi europei si possono citare le seguenti:
- la copertura dei costi di viaggio;
- i sussidi elargiti *una tantum* per far fronte ai bisogni di un trasferimento senz'altro impegnativo;
- i sussidi di avviamento di un'attività lavorativa o imprenditoriale;
- il microcredito e i corsi professionali da seguire prima e/o dopo la partenza, in quanto consente di legare politiche di assistenza al ritorno allo sviluppo dei paesi d'origine;
- borse di studio presso centri di formazione qualificati (altrimenti sono scarsamente utili) per recuperare anche professioni utili per il mercato.

Di queste misure non si dispone di un monitoraggio esaustivo, anche se in generale si può dire che in tal modo può essere assicurato un reinserimento più positivo, come attestano per esempio le esperienze francesi e olandesi.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni è senz'altro una delle strutture più attive nella gestione dei programmi di ritorno volontario, in particolare con questi strumenti: il rimborso delle spese del viaggio e l'assistenza all'inserimento professionale attraverso il finanziamento di corsi di formazione privati o pubblici di *stage* all'interno delle imprese. Alle vittime di tratta l'OIM ha destinato a Tirana alcuni progetti, dove vengono svolti programmi di reinserimento socio-lavorativo con apposite cooperative sociali il cui capitale iniziale viene messo a disposizione dall'OIM. Gli utili ricavati vengono in parte ripartiti come stipendi e in parte vanno a formare un "fondo" che le donne possono ritirare per reinvestirlo o sotto forma di "liquidazione" nel caso in cui lascino l'impresa.

Altri programmi realizzati in Albania si avvalgono del supporto finanziario messo a disposizione da organizzazioni dei paesi di immigrazione, dai quali i soggetti interessati sono stati rimpatriati.

I migranti sono soddisfatti di questo aiuto, anche solo di orientamento e consulenza in un momento di grande difficoltà esistenziale e sociale, accettando anche lavori che altrimenti non avrebbero svolto e che hanno consentito loro di acquisire maggiore esperienza.

Nel convegno, organizzato a Roma dal Punto di Contatto per l'Italia all'interno dello European Migration Network il 27 giugno 2006 per la presentazione del volume "Irregular Migration in Italy", il direttore di Caritas Italiana ha sostenuto la tesi di un contrasto della irregolarità che sia più promozionale, valorizzando alcune indicazioni emerse in ambito sociale, che qui di seguito riassumiamo[53].

Una causa di irregolarità possono essere le stesse *le quote* e per due ragioni:

- in primo luogo, il *numero* dei lavoratori ammessi in entrata è stato *costantemente e di gran lunga inferiore alle necessità del mercato occupazionale* e anche per questo l'Italia è diventata la patria delle regolarizzazioni;
- in secondo luogo, sono *inefficienti i meccanismi di ingresso* e solo ipocritamente si pensa che le persone interessate a venire in Italia siano rimaste nel loro paese, mentre tutti sanno che molti sono già in Italia e che solo questa presenza pregressa ha consentito l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Nel mese di marzo 2006 la presentazione delle domande è avvenuta presso lo sportello unico per il tramite delle Poste Italiane e di esse il Ministero dell'Interno ha diffuso i dati anche per provincia.

Per le aree territoriali si rilevano alcune variazioni rispetto all'anno precedente: si registra un aumento nel Nord (55,8%, questa volta con una leggera prevalenza del Nord Ovest); diminuisce la quota del Centro (26%); aumenta la quota del Meridione (18,2%); in ogni modo, il numero delle domande risulta più elevato in ogni area del paese perché le domande sono arrivate a quota 520.000, più che raddoppiate rispetto al 2005.

Le domande non soddisfatte, a fronte di 170.000 posti disponibili, sono state 350.000 con una domanda di forza lavoro aggiuntiva addirittura tripla rispetto alle opportunità stabilite, il che ha portato il Governo al varo di una quota aggiuntiva di 350.000 unità con un successivo decreto.

È evidente, da una parte, che le domande non prese in considerazione in un anno possono essere state ripresentate nell'anno successivo; si può però aggiungere, dall'altra, che vi siano sia immigrati irregolari per i quali i datori di lavoro non sono disponibili a presentare le domande, sia immigrati arrivati di recente e ancora in cerca di un posto[54].

Anche nell'ipotesi che vengano stabilite nel futuro *quote d'ingresso più adeguate* un certo numero di persone resterà al di fuori del numero programmato. Per interrompere questa fabbrica di irregolarità, le domande presentate per le persone rimaste al di fuori delle quote possono essere recuperate nel decreto flussi dell'anno successivo perché non vi è nessuna norma di legge che lo vieti.

Come già accennato, le *espulsioni,* applicate in maniera rigida con accompagnamento alla frontiera, comportano il divieto di ritornare in Italia per un lungo periodo, mentre se realizzate con il foglio di via e il termine di 15 giorni a disposizione, lo straniero è maggiormente incentivato al rispetto del provvedimento, non essendo soggetto al divieto di reingresso e potendo quindi ritornare successivamente per vie regolari.

Possono essere incentivati anche *i ritorni assistiti* dei quali prima si è parlato, che costerebbero molto meno di quelli coatti, faciliterebbero la permanenza nel paese di origine e non pregiudicherebbero un eventuale ritorno in Italia.

4.4. Assistenza e "counselling" al ritorno

Il discorso sull'assistenza e il "counselling" non riguarda i destinatari di provvedimenti di ritorno forzato, ma solo i beneficiari del ritorno volontario assistito.

L'ente incaricato di implementare questa funzione è generalmente l'OIM, anche se si tratta di una attività convenzionata con il Ministero dell'Interno e soggetta a regolare bando di gara annuale.

---

[53] Cfr., www.emnitaly.it.

[54] Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2006,* Idos, Roma, 2006, pp. 77 e ss.

L'attività di "counselling" prevede l'assistenza dello staff OIM sia nei confronti del potenziale beneficiario che delle istituzioni coinvolte in quello che sarà il percorso di reinserimento. È proprio questa attività che è stata riconosciuta come il primo obiettivo del documento delle Ong europee "sui principi comuni sul ritorno degli immigrati irregolari e richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta", firmato nell'agosto 2005.

Come in precedenza accennato, i rappresentanti dell'OIM hanno l'obiettivo di instaurare un rapporto di fiducia con entrambe le parti, in modo da raccogliere informazioni precise come garanzia per il futuro successo del ritorno.

La fase iniziale prevede, dopo la verifica della effettiva libera volontarietà, il sostegno per fugare i dubbi del migrante e rafforzarne la fiducia in se stesso e nel proposito di ritorno.

Nelle fasi successive l'OIM attiva un dialogo con le ambasciate e i consolati dei paesi di origine in Italia, li sensibilizza sulle questioni dei flussi migratori - regolari e non - dei loro cittadini diretti in Italia e promuove la conoscenza dello strumento del ritorno volontario assistito.

Laddove se ne presenti la necessità l'OIM media per conto del rimpatriante tra istituzioni del paese di partenza e quelle del paese di destinazione, creando costruttive reti di relazione. Nel paese di arrivo, inoltre, l'OIM può avvalersi della collaborazione dei suoi uffici sul luogo, circostanza che permette rapporti più rapidi ed efficaci.

Nel corso dell'ultima fase di "counselling" i funzionari dell'OIM di Roma possono valutare l'opportunità di recarsi nel luogo di ritorno per valutare personalmente il successo o meno del progetto.

4.5. Identificazione e raccolta dei documenti di viaggio

La necessità di provvedere all'identificazione di un cittadino straniero impone di trattenerlo in un Centro di permanenza temporanea. Queste strutture sono oggetto di una forte contestazione da parte dei mass media e della società civile per via degli inconvenienti verificatisi.

Il tempo sembra maturo per la realizzazione di una normativa più equilibrata, alla luce dell'esperienza complessivamente maturata, come proposto dalla società civile e da alcuni ambienti politici. In tal caso andrebbe valutata la possibilità di modificare il Regolamento di applicazione - e questo è più facile - e, se necessario, anche la legge e a tal fine, come accennato, saranno preziose le conclusioni della Commissione De Mistura.

Riguardo l'acquisizione dei documenti di viaggio, per i ritorni volontari assistiti l'OIM si occupa di agevolare il rilascio del documento di identità da parte delle autorità consolari competenti per coloro che ne sono sprovvisti. Se necessario, l'OIM può adoperarsi anche per l'ottenimento di un visto di transito. I tempi di quest'assistenza sono generalmente molto rapidi grazie ai canali diplomatici privilegiati che spettano ad un organismo appartenente alla diplomazia internazionale. In media occorrono 10-15 giorni perché la pratica si concluda con esito positivo.

Capitale umano e propensione a tornare nel paese di origine dei migranti irregolari

Nicola Coniglio, Giuseppe De Arcangelis e Laura Serlenga[55]

Nei paesi sviluppati l'opinione pubblica è sempre più attenta all'immigrazione irregolare, un fenomeno la cui dimensione è in continua espansione. Secondo le stime di Passel (2005) un flusso annuale medio di 500.000 migranti irregolari ha interessato gli USA tra il 2002 ed il 2004; flussi che hanno contribuito ad accrescere uno stock di irregolari di circa 11 milioni al Marzo 2005. Per l'Europa (UE-15), i flussi di migranti illegali nel 2001 ammontavano secondo lo studio condotto da Jandl (2004) a circa 650.000 individui. L'Italia, come dimostrato dagli esiti dei recenti programmi di regolarizzazione, è tra i paesi Europei più esposti al fenomeno dell'immigrazione irregolare.
Nell'ambito della letteratura economica, mentre esistono alcuni studi sul ritorno dei migranti regolari nei loro paesi di origine, molto scarsa è, al contrario, l'evidenza sul comportamento dei migranti irregolari. È importante sottolineare che le conclusioni raggiunte dalla letteratura sui migranti regolari non necessariamente possono essere estese agli irregolari. Difatti, la condizione di clandestinità riduce la possibilità per il migrante di utilizzare pienamente nel paese di destinazione le proprie abilità, e più in generale il proprio capitale umano, e pertanto condiziona fortemente anche l'eventuale scelta di ritorno in patria. L'obiettivo principale di un recente studio da noi condotto (si veda Coniglio, De Arcangelis e Serlenga, 2006) è quello di analizzare la relazione tra il livello di competenze individuali e la decisione di tornare nel paese di origine dei migranti irregolari. Il punto di partenza, come brevemente richiamato sopra, è proprio quello della fondamentale differenza tra migranti regolari ed irregolari. Come generalmente noto, sebbene uno dei principali motivi della migrazione sia quello di accumulare risorse finanziarie ed umane (che verranno successivamente impiegate in attività produttive), un migrante in condizioni di clandestinità non è in grado di utilizzare appieno il proprio capitale umano. In aggiunta, lo status di irregolare pregiudica l'accesso del migrante ad una serie di mercati ed istituzioni del paese di destinazione (incluso il mercato bancario e finanziario per destinare ed utilizzare in modo efficiente il proprio risparmio) che sono invece disponibili per i migranti regolari. Spesso l'illegalità rende le competenze individuali meno produttive anche rispetto al paese di origine del migrante in quanto l'opzione occupazionale a disposizione dell'irregolare è confinata all'economia sommersa del paese di destinazione. La conseguenza principale è uno spreco di talento (*skill waste*), ovvero una compressione della remuneratività del capitale umano del migrante e dei suoi risparmi accumulati. E' evidente che tale spreco di talento è particolarmente forte proprio per i più istruiti e qualificati tra i migranti irregolari. Date tali premesse, è naturale aspettarsi che i benefici derivanti dal ritorno nel paese di origine, dopo un'esperienza migratoria di una certa durata, saranno sensibilmente maggiori per i migranti con maggiore capitale umano. Tale previsione, che viene teoricamente provata nella prima parte del nostro lavoro, è in forte contraddizione con l'evidenza empirica esistente sui migranti regolari. Difatti, tali studi concludono generalmente che la migrazione di ritorno è più probabile per individui con basse qualifiche ed istruzione in quanto la migrazione è un progetto difficile e rischioso in grado di selezionare i più capaci e motivati e scoraggiare gli individui meno ambiziosi e qualificati (questa "auto-selezione positiva" dei migranti è piuttosto consolidata nella letteratura economica, si veda ad esempio Borjas et al., 1996, Dustmann, 1993, 2003a, 2003b, e Reagan and Olsen, 2000).
Un test empirico delle previsioni del nostro modello teorico è stato possibile grazie alla disponibilità di un originale base di dati su un campione di immigrati irregolari in Italia. Nello specifico, abbiamo utilizzato i dati dell'indagine SIMI (si veda Chiuri et al 2004) che raccoglie informazioni su un campione rappresentativo di 920 migranti irregolari che hanno attraversato i confini italiani

[55] Nicola Coniglio (Università di Bari e Norwegian School of Economics and Business Administration- NHH, Bergen, Norvegia), Giuseppe De Arcangelis (Università di Roma "La Sapienza") e Laura Serlenga (Università di Bari e IZA).

nel 2003 e sono transitati, ed intervistati, in centri di accoglienza o Centri di Permanenza Temporanea (CPT). Una delle caratteristiche più interessanti di SIMI è quella di contenere informazioni sulle aspettative dei migranti "all'entrata", in particolare sulle aspettative di ritorno e su numerose altre dimensioni del progetto migratorio (ad esempio le intenzioni in merito all'invio di rimesse, tipologia di occupazioni attese, status legale, caratteristiche dei luoghi di residenza nei paesi di origine ecc.). Utilizzando tali dati è stato possibile quantificare gli effetti delle competenze ed abilità individuali del migrante sulla propensione al ritorno dello stesso, (controllando allo stesso tempo per una serie di altre caratteristiche individuali rilevanti).
I risultati dell'analisi condotta confermano che la tendenza a tornare nel paese di origine tra i migranti irregolari è generalmente più elevata per gli individui più qualificati ed istruiti. Tra gli altri risultati, è interessante notare come il verificarsi di conflitti sociali nel paese di origine ha un impatto diverso sulla propensione al ritorno rispetto al verificarsi di crisi economiche e finanziarie. Infatti, mentre in quest'ultimo caso la migrazione sembra essere una risposta temporanea alla crisi economica (con elevate intenzioni di ritorno in patria dopo un certo periodo nel paese di destinazione), in caso di conflitti sociali la volontà di tornare è generalmente assai più bassa e la migrazione sembra essere una scelta di carattere permanente. L'analisi empirica mostra inoltre come l'appartenenza del migrante ad una minoranza etnica e/o religiosa nel paese di origine ne riduce la propensione a ritornare. In particolare, l'intenzione a rimanere in modo permanente nel paese di destinazione aumenta all'aumentare del grado di polarizzazione religiosa nel paese di origine, ovvero all'aumentare della probabilità che la minoranza alla quale il migrante appartiene possa essere oggetto di discriminazioni.

Come la storia recente e passata dimostra, i flussi migratori sono una componente inevitabile del contesto internazionale attuale. Il nostro contributo sottolinea la necessità di disegnare in modo accurato nuove politiche immigratorie. In particolare, è essenziale tener presente che generiche misure restrittive non sono affatto neutrali sul comportamento dei migranti e, nello specifico del tema qui trattato, forniscono un incentivo maggiore al ritorno ai migranti più qualificati. Quest'ultima considerazione porta alla necessità di rivisitare il legame tra migrazione e sviluppo nei paesi di origine quando la condizione di illegalità è particolarmente rilevante.
L'evidenza di una maggiore probabilità al ritorno in patria dei migranti irregolari più qualificati non implica che la migrazione irregolare porti ad una riduzione degli effetti della fuga di cervelli dai paesi in via di sviluppo. Al contrario, la clandestinità riduce il potenziale di sviluppo delle migrazioni non solo perché riduce la remuneratività del progetto migratorio nei paesi di destinazione ma anche, e forse soprattutto, poiché riduce l'incentivo per i migranti a investire nel proprio capitale umano sia prima che durante la migrazione. Quest'ultimo effetto mina le fondamenta stesse dell'ipotesi di "fuga dei cervelli benefica", secondo la quale la possibilità di migrare in un paese ricco potrebbe fungere da stimolo all'acquisizione di capitale umano nei paesi di origine e, pertanto sotto alcune condizioni, aumentarne i tassi di crescita economica futuri (si vedano i seguenti lavori per un maggiore approfondimento sull'ipotesi della fuga dei cervelli benefica: Mountford, 1997; Stark et al. 1997, 1998; Beine, Docquier and Rapoport, 2001). La possibilità di migrare in condizioni di clandestinità accanto all'impossibilità di utilizzare appieno il proprio capitale umano potrebbe portare a risultati diametralmente opposti rispetto a quelli evidenziati dalla letteratura sulla "fuga dei cervelli benefica" con un'ulteriore distorsione dell'incentivo ad acquisire capitale umano nei paesi poveri. Per concludere, la condizione di irregolarità potrebbe contribuire in modo indiretto a mantenere i paesi poveri in una vera e propria "trappola della povertà" caratterizzata da forti flussi migratori in uscita e bassa accumulazione di capitale umano.

Bibliografia

Beine M.,, Docquier F. e Rapoport H. (2001), "Brain Drain and Economic Growth: Theory and Evidence", Journal of Development Economics, 64 (1):275-89.

Borjas G.J. e Bratsberg B. (1996), "Who leaves? The emigration of the foreign-born", Review of Economics and Statistics, Vol 78 (1), pp. 165-67.
Chiuri, M.C., G. De Arcangelis, A. D'Uggento e G. Ferri (2004), "Illegal Immigration into Italy: Results from a Recent Field Survey", CSEF Working Paper n. 121, (http://www.dise.unisa.it/WP/wp121.pdf).
D'Uggento A.M. e Chiuri M.C. (2004) "Designing a survey on illegal migration in Italy: methodological issues and preliminary results", Società Italiana di Statistica (SIS) Atti della XLII Riunione Scientifica, CLEUP, June 2004, pp. 577-580.
Coniglio, N.D., G. De Arcangelis e L. Serlenga (2006), *Intentions to return of irregular migrants: illegality as a cause of skill waste*, IZA Discussion Paper Series WP n. 2356, October 2006; and Southern Europe Research in Economic Studies working paper n. 11 (www.dse.uniba.it).
Dustmann C. (1996), "Return migration: the European experience", Economic Policy, Vol. 22, pp. 214-250.
Dustmann C. (1997), "Return Migration, uncertainty and precautionary savings", Journal of Development Economics, Vol. 52, pp. 295-316
Dustmann C. (2003a), "Children and Return Migration", Journal of Population Economics Vol.16, pp. 815-830.
Dustmann C. (2003b), "Return migration, wage differentials, and the optimal migration duration", European Economic Review, Vol. 47, pp. 353-369.
Jandl M. (2004), "The Estimation of Illegal Migration in Europe", Studi Emigrazione – Migration Studies, Vol. 51, pp 141-155.
Mountford A. (1997), "Can a Brain Drain be Good for the Growth in the Source Economy?", Journal of Development Economics, 53, pp. 287-303.
Passel J. S. (2005), "Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population", Pew Hispanic Center, Report 21 March 2005
Reagan P.B. e Olsen R. J. (2000), "You Can Go Home Again: Evidence from Longitudinal Data", Demography, Vol. 37 (3), pp.339-350.
Stark O., Helmenstein C. e Prskawetz A. (1998), "Human capital depletion, human capital formation, and migration: a blessing or a 'curse' ?", Economic Letters, 60, 363-367.
Stark O., Helmenstein C. e Prskawetz A. (1997), "A Brain Gain with a Brain Drain", Economic Letters, 55, 227-234.

5. Cooperazione bilaterale e multilaterale

Per quanto riguarda i ritorni volontari assistiti, nonostante lo scarso interesse dimostrato dai paesi di origine, essi hanno ormai raggiunto un rilevante livello di priorità politica presso i paesi di accoglienza, fino a punto da essere trattati come questione urgente anche sui tavoli di negoziazione bilaterale in materia di immigrazione[56].

Un perno per la futura cooperazione bilaterale e multilaterale è rappresentato dagli accordi di riammissione, una forma di collaborazione tra Stati di partenza e Stati di arrivo per contrastare i flussi migratori non autorizzati in modo da trovare un punto di equilibrio tra i diversi interessi.

I paesi dell'Unione stanno insistendo moltissimo sugli accordi di riammissione, ai quali assegnano un'importanza prioritaria, che spesso condiziona l'accesso ai programmi di cooperazione e il mantenimento di un canale migratorio legale. L'Italia è il paese europeo che ha concluso il maggior numero di accordi di questo tipo.

È poi da ricordare il Programma d'azione sui ritorni, adottato dal Consiglio Europeo nel novembre 2003, che mira alla definizione di una strategia comune dell'Unione, in relazione tanto al ritorno volontario quanto a quello forzato[57].

Prendiamo una serie di spunti dall'organica ricerca condotta su questa materia da Ferruccio Pastore[58]. Nel diritto internazionale è un principio indiscusso che lo Stato di appartenenza debba riammettere un proprio cittadino su richiesta di un altro Stato, al quale è parimenti riconosciuto il diritto di espulsione.

Negli ultimi anni si è intensificata l'attività nazionale in materia di riammissione, specialmente in Europa e, andando oltre le tradizionali convenzioni di ritorno, è stata prevista anche la riammissione di cittadini di Stati terzi.

5.1 Il contesto europeo

I recenti accordi di riammissione hanno alcuni precedenti negli accordi per l'abolizione dell'obbligo del visto, che erano funzionali alle politiche di promozione dell'immigrazione lavorativa portate avanti da Francia, Germania e Svizzera negli anni '50 e '60.

Tutti gli Stati europei di immigrazione sono impegnati in un'intensa azione diplomatica per potenziare la rete degli accordi di riammissione, con la tendenza ad armonizzare i diversi approcci nazionali e a trasferire sul piano multilaterale l'attività nazionale, pervenendo così alla possibilità di esercitare una pressione congiunta.

Il 29 marzo 1991 hanno firmato un accordo di riammissione sei Stati membri (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) con la Polonia, per i cui cittadini nell'ambito dell'accordo di Schengen è stato abolito l'obbligo del visto per soggiorni fino a 90 giorni.

Nel Comitato esecutivo Schengen nel Gruppo di lavoro "Circolazione delle persone" opera un sottogruppo che si occupa appositamente della riammissione. Nell'ambito Schengen è stata auspicata l'estensione di questi accordi ad altri paesi (vari paesi dell'Est europeo, Turchia, Slovenia) ed è stato elaborato uno schema uniforme di progetto. Questa impostazione è stata successivamente ripresa dal Consiglio europeo il 30 novembre 1994 (con la raccomandazione di un

---

[56] Pastore Ferruccio, Sciortino Giuseppe, *Tutori lontani. Il ruolo degli Stati di origine nel processo di integrazione degli immigrati*, Cespi, Roma, 2001.

[57] Presidenza del Consiglio dei Ministri del Governo Italiano, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006*, Roma, 2006.

[58] Pastore Ferruccio, *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, in "Rivista di diritto internazionale", n.4/1998, pp. 970-1021.

accordo modello) e il 24 luglio 1995 (con la proposizione di modelli di protocolli operativi in materia di riammissione).

Clausole in materia di riammissione si incontrano in vari accordi internazionali stipulati dalla Comunità europea e segnatamente:
- negli accordi di associazione stipulati con i Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO);
- negli accordi di partenariato e cooperazione stipulati con le Repubbliche dell'ex Unione Sovietica;
- negli accordi euro-mediterranei di associazione.

Quella con la Tunisia del 17 luglio 1995, ratificato in Italia con Legge 35/1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1998, prevede un dialogo periodico sui problemi relativi all'immigrazione clandestina e sulle condizioni di ritorno (art.69, 3°comma, lettera d) e azioni prioritarie di cooperazione in campo sociale per il reinserimento delle persone rimpatriate (art.71, 1°comma, lettera b).

Al gennaio 2007 l'Unione Europea aveva firmato accordi di riammissione con l'Albania, la Federazione Russa, lo Sri Lanka, Macao e Hong Kong. I negoziati sono stati conclusi con l'Ucraina, mentre sono in corso con Marocco, Pakistan e Turchia (stato avanzato); Algeria e Cina (stato iniziale). Anche in vista della liberalizzazione dei visti il Consiglio Europeo ha dato mandato per negoziare accordi di riammissione con tutti i paesi dei Balcani occidentali (Repubblica di Macedonia, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia)[59].

Le previsioni presenti in questi trattati rivestono priorità rispetto a qualsiasi accordo bilaterale che un qualsiasi paese membro abbia in precedenza siglato. In ambito europeo è avvertita, inoltre, la necessità di inserire clausole di riammissione anche con altri Stati, asiatici e africani, perché ciò spiana la via alla contrattazione bilaterale.

5.2 Il contesto italiano

Anche l'Italia si è recentemente mostrata molto interessata a questo tipo di accordi, che, rispetto alle usuali intimazioni di espulsione, garantiscono una maggiore efficacia nell'allontanamento degli stranieri non autorizzati al soggiorno sul territorio nazionale.

Per la stipula degli accordi di riammissione l'Italia sta seguendo la procedura semplificata per cui non li sottopone all'approvazione del Parlamento. Per quanto criticata in dottrina, questa impostazione è stata recepita nella Legge 40/1998, che all'articolo 9, comma 4, prevede che "il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Interno promuovano le iniziative occorrenti, d'intesa con i paesi interessati, al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti ed il rilascio dei documenti eventualmente necessari per migliorare l'efficacia dei provvedimenti previsti dalla presente legge".

L'obbligo di riammissione riguarda le persone che non soddisfano (o non soddisfano più) le condizioni d'ingresso e di soggiorno applicabili nel territorio dello Stato contraente: non deve quindi trattarsi di un allontanamento arbitrario, bensì di provvedimenti riguardanti irregolari e clandestini.

Per la riammissione del cittadino è fondamentale l'accertamento della cittadinanza che comporta la collaborazione tra i due stati contraenti: in molti accordi è sufficiente che la cittadinanza sia presunta (ma ciò non vale negli accordi con Marocco e Tunisia). Di fatto molti immigrati irregolari sono sprovvisti di documenti ufficiali, il più delle volte perché li hanno volontariamente occultati.

Gli elementi che permettono di presumere la cittadinanza sono precisati talvolta negli stessi accordi, ma più solitamente nei successivi protocolli e intese esecutive: a tal fine tornano utili:
- i documenti rilasciati dalle autorità competenti della parte contraente o fotocopie;
- i permessi o documenti di soggiorno scaduti o loro fotocopie;
- la dichiarazione dell'interessato contenuta in un verbale delle autorità amministrative o giudiziarie della parte richiedente;

[59] European Migration Network, *Synthesis report for Research Study III: Return,* European Commission, Brussels, 2007.

- la dichiarazione verbalizzante di testimoni di buona fede.

La procedura, attraverso cui viene fatto valere l'obbligo di riammissione, varia a seconda degli accordi: sono queste modalità concrete a garantire in misura maggiore o minore l'effettività delle norme.

A determinate condizioni il paese convenzionato si assume anche l'obbligo di riammissione del non cittadino: negli accordi bilaterali firmati all'Italia, questa previsione non è stata accettata dal Marocco e dalla Romania.

Ovviamente questo tipo di accordi rivestono una maggiore importanza quando si tratta di paesi confinanti. L'Albania e la Jugoslavia prevedono la riammissione del cittadino di uno Stato terzo, purché siano entrati nel territorio italiano dopo aver soggiornato o aver transitato sul loro territorio. È presupposto che l'Italia non abbia rilasciato un visto o un permesso di soggiorno alle persone da espellere o che comunque queste vi soggiornino da più di un anno.

Alcuni paesi (Marocco e Romania), per la delicatezza dei rapporti implicati, non prendono in considerazione la riammissione del non cittadino; per l'Albania il rifiuto all'accoglienza vige solo quando il cittadino da riammettere appartenga a Stati che hanno una frontiera comune (il territorio jugoslavo del Kosovo e la Macedonia, dove sono insediate persone di etnia albanese).

Le spese di trasporto fino al confine dello Stato di destinazione sono generalmente poste a carico dello Stato richiedente.

Sono molto dettagliate le modalità di scorta delle persone in transito le quali, anche quando coinvolgono lo Stato richiedente, sono poste sotto l'autorità e il controllo dello Stato richiesto.

Il fatto che si sia pervenuti a un sistema di convenzioni in tema di riammissione dev'essere contemperato con l'obbligo di rispettare alcuni diritti umani fondamentali e, in particolare, di proteggere i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra. Lo Stato che ha riconosciuto il rifugiato è tenuto a riammetterlo e, solo in situazioni di particolare gravità (ragioni di sicurezza e di ordine pubblico), può procedere all'espulsione e al respingimento alla frontiera. Solo in alcuni accordi di riammissione stipulati dall'Italia (ad esempio con la Slovenia e con l'Albania) viene espressamente menzionata la non applicabilità ai rifugiati, mentre sarebbe stata auspicabile una generalizzazione specialmente negli accordi con quei paesi inseriti in un'area ad alta instabilità politica.

5.3 La cooperazione bilaterale

Il Governo italiano ha firmato 27 intese bilaterali in tema di riammissione, di cui almeno 21 già in vigore. Contatti in materia sono stati avviati con numerosi altri paesi, anche si sente la mancanza soprattutto di un accordo con l'Ucraina. Dei predetti 27 accordi:

- 15 sono stati stipulati con paesi dell'UE (Austria, Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria);
- 12 conclusi con paesi non-UE (Albania, Algeria, Croazia, Macedonia, Georgia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia e Serbia-Montenegro).

La cooperazione con i paesi esteri consiste anche nel mettere a disposizione un aiuto a livello di consulenza, assistenza ed equipaggiamento tecnico.

In mancanza di passaporto o di carta di identità gli elementi idonei - secondo gli accordi di riammissione - per la presunzione della nazionalità sono i documenti scaduti di identificazione (anche documenti militari, libretti di navigazione, ecc.), i permessi e i titoli di soggiorno scaduti e le dichiarazioni verbalizzate di testimoni. In presenza di questi elementi le autorità del paese convenzionato sono obbligate alla riammissione dei soggetti, altrimenti procedono alla loro audizione per accertarne la provenienza.

Alcuni accordi prevedono la riammissione di cittadini di paesi terzi transitati nello Stato convenzionato, come anche un sostegno finanziario per l'istituzione di Centri in cui convogliarli al momento della riammissione.

Grazie agli accordi di riammissione hanno ottenuto le quote preferenziali nell'ambito dei decreti flussi annuali i seguenti paesi: Albania, Argentina, Marocco, Egitto, Nigeria, Moldavia, Sri Lanka e Tunisia.

L'Italia ha anche sottoscritto accordi di polizia con 38 paesi, nei quali da ultimo viene specificamente prevista la lotta allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina e al traffico di essere umani da parte di organizzazioni criminali transnazionali.

Con la Romania è stato, inoltre, stretto il 13 settembre 2003 un "accordo sul trasferimento delle persone condannate alle quali è stata inflitta la misura dell'espulsione o quella dell'accompagnamento al confine", ratificato e reso esecutivo con la Legge 281 del 30 dicembre 2005 che ha previsto una copertura finanziaria di 100 mila euro annui a decorrere dal 2005 fino al 2007, quando oltretutto l'adesione della Romania all'UE avrebbe dovuto renderlo non più necessario.

Di particolare interesse è, infine, la collaborazione con la Libia che ha preso avvio con l'accordo italo-libico di collaborazione nella lotta alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope e all'immigrazione clandestina, firmato a Roma il 13 dicembre 2000. Gli incontri hanno poi messo in moto una ulteriore dinamica che ha portato a concordare, sul piano bilaterale, iniziative concrete intese a contrastare i flussi illegali provenienti da tale paese attraverso progetti sperimentali di cooperazione nei tre seguenti settori: controllo delle frontiere terrestri, intelligence investigativa sulle organizzazioni criminali dedite al traffico dei clandestini, contrasto in mare.

Nel solo 2003, secondo la Relazione della Corte dei Conti 2004, lo Stato italiano ha speso 5,5 milioni di € per la cooperazione con la Libia nella gestione del fenomeno dell'immigrazione; negli anni successivi è stato, inoltre finanziato l'addestramento e l'equipaggiamento del personale di controllo libico e la costruzione di tre centri di ricezione per migranti privi di documenti, conformemente all'accordo bilaterale dell'agosto 2004 i cui dettagli sono rimasti segreti fino ad oggi. Tra agosto 2003 e dicembre 2004 sono stati anche organizzati in Libia 47 voli charter per il ritorno di 5.688 persone in procinto di entrare clandestinamente in Italia (nell'80% dei casi provenienti da Nigeria, Ghana ed Egitto)[60].

Anche grazie al sostegno italiano nel 2004 l'Unione Europea ha deciso di annullare l'embargo nei confronti della Libia e di avviare opportunamente una collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina grazie ai finanziamenti previsti dai programmi Aeneas.

È anche risaputo che sono risultati problematici gli aspetti relativi al trattamento che hanno ricevuto gli immigrati in Libia, dopo esservi stati trasferiti dall'Italia.

[60] European Commission, *Report on the Technical Mission to Libya on Illegal Immigration*, Brussels, 2005, pp. 60-61.

6. Conclusioni

Nella relazione della Commissione De Mistura, i cui risultati sono stati resi noti nel mese di febbraio 2007, è stata innanzitutto sottolineata la rigidità della normativa rispetto all'estrema flessibilità e frammentarietà assunta dal mercato occupazionale. Su un piano specifico colpisce che nei Centri di permanenza temporanea (CPT) finiscano anche persone già regolari, magari presenti in Italia da molti anni, anche per più di un decennio, come anche collaboratrici e assistenti familiari irregolari, anche quelle una volta provviste di permesso di soggiorno.

La Commissione si è pronunciata per un forte ridimensionamento della portata dei CPT, rafforzando peraltro le garanzie degli interessati durante il periodo del trattenimento, e ha sottolineato che in ogni modo, anche funzionando a pieno ritmo, questi Centri sarebbero incapaci di far fronte al problema dell'immigrazione irregolare. Si rende, pertanto, necessaria l'adozione di misure che potrebbero avere ben altro impatto sulla riduzione della presenza irregolare, quali:

- la previsione di una modalità di ingresso in grado di rispondere più adeguatamente alla pressione migratoria;
- la presa in carico delle categorie vulnerabili;
- la concessione di un permesso di soggiorno "ad personam", prendendo in considerazione determinati fattori quali la situazione familiare, le condizioni di salute, l'eventuale rapporto lavorativo in atto, la maturazione di un periodo di soggiorno previo.

"Il primo passo verso una corretta gestione del fenomeno migratorio dovrebbe essere – infatti – la creazione di vie più incisive e realistiche per l'ingresso regolare, tanto per motivi di lavoro e di famiglia quanto per motivi di protezione internazionale. In questo modo sarebbe possibile prevenire l'ingresso irregolare e ridurre il numero di cittadini stranieri che – spesso con grandi sacrifici e rischi per la propria vita – cercano modalità di arrivo irregolari nel paese di immigrazione".

In particolare la Commissione De Mistura, consapevole che la disparità economica dei paesi di origine funge da volano dell'emigrazione, ritiene che ben più dell'espulsione forzata, che molto spesso non si è in grado di eseguire, vadano offerti programmi di ritorno volontario assistito così che gli interessati possano ritornare in condizioni di dignità e di sicurezza; infatti, chi ha intrapreso il "viaggio della speranza" per se stesso e per i propri familiari non è motivato a tornare a casa a mani vuote. Una impostazione simile è stata seguita anche a livello di Unione Europea con l'istituzione di un "Fondo europeo per rimpatri concordati e volontari" e con la proposta, da parte della Commissione nel 2005, di una Direttiva sul ritorno di cittadini stranieri non comunitari.

Perciò, dato per scontato che è irrealistico pensare che per tutti quelli che riescono a giungere in Italia sussista una possibilità di regolarizzazione, la Commissione De Mistura ritiene opportuno offrire la possibilità di un ritorno volontario assistito a quanti collaborano per la loro identificazione, sia che si presentino spontaneamente o che collaborino dopo essere stati fermati, avendo l'accortezza di limitare a 2 anni (al posto degli attuali 10) il divieto di reingresso, a meno che non si tratti di recidivi.

È opportuno, quindi, prevedere un supporto economico per il reinserimento, che renda vantaggioso il rientro o quanto meno lo faciliti, da erogare al momento dell'arrivo nel paese di origine. L'irregolarità potrà, così, dare l'avvio ad una fase positiva, per gli interessati e la loro comunità, coinvolgendo gli enti locali e le organizzazioni sociali e attivando anche i programmi della cooperazione.

A evidenziare la sintonia tra l'impostazione della presente ricerca e quella del Rapporto De Mistura, si può citare questa frase che riprende diversi tra gli spunti già esposti: "Una delle principali innovazioni per ridurre il ricorso al trattenimento nei CPTA è quella del ritorno concordato e assistito che ha come obiettivo quello di favorire il rientro in patria dello straniero

irregolare in cambio di un sostegno economico per realizzare nel suo paese di provenienza un progetto di vita".

Il Ministro dell'Interno Giuliano Amato, in occasione di diverse audizioni presso il Senato e la Camera dei deputati tenute nel corso dei mesi di luglio e settembre 2006, sulla base dell'esperienza maturata ha mostrato con realismo l'inconsistenza del quadro che è stato posto a base di determinate scelte legislative; in particolare l'eccessiva rigidità nel legare la presenza dei lavoratori stranieri con il mercato occupazionale e la precarietà che ne deriva sul piano del soggiorno sono un incentivo all'irregolarità, oltre che mortificanti per il lavoratore stesso.

Nelle "Note per la Riforma del Testo Unico dell'immigrazione", presentate alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, il Ministro esplicita che: "per rendere effettive le espulsioni, allora, va ricercata il più possibile la collaborazione dell'immigrato. Avvalendosi anche di quanto previsto in Francia, si introdurranno quindi programmi specifici di "ritorno volontario e assistito", ai quali potranno accedere gli immigrati che collaborano alla propria identificazione, compresi i clandestini più ostici, se l'interesse prioritario è quello di allontanarli effettivamente dall'Italia. Si ritiene in questo modo di poter migliorare i tassi di identificazione, anticipando quanto è ora in fase di gestazione in ambito europeo. L'istituto cardine su cui si punta per il nuovo sistema è quello che si potrebbe chiamare il Fondo nazionale rimpatri, destinato a finanziare i programmi di ritorno volontario e assistito. Un Fondo che sarà alimentato con i contributi dei datori di lavoro che assumono immigrati e dei garanti che svolgono la funzione di sponsor. Possibile anche - come si è appena detto - l'accesso a fondi europei[61]".

Nel convegno del 27 giugno 2006, organizzato dal Centro Studi Idos in collaborazione con il Ministero dell'Interno e il Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes per la presentazione dello studio pilota sull'immigrazione irregolare preparato nell'ambito dell'EMN, sono state individuate queste linee per un nuovo inquadramento della questione della irregolarità:

1. L'inserimento lavorativo dei regolarizzati in Italia è diventato sempre più soddisfacente, seppure in un mercato occupazionale estremamente frammentato.
2. I controlli alle frontiere hanno perso in parte la loro efficacia per il fatto che gli europei, subentrati ai nordafricani come protagonisti dei flussi migratori da metà degli anni '90 ad oggi, sono esenti dal visto d'ingresso per turismo e questo è il motivo per cui i respingimenti alle frontiere sono dimezzati rispetto a quanto avveniva alla fine degli anni '90.
3. I provvedimenti di ritorno sono diventati più numerosi dei respingimenti e questo vuol dire che è più facile intercettare gli immigrati irregolari dopo la loro entrata in Italia che al momento di attraversare le frontiere.
4. Sono più numerose le nazionalità, che sono destinatarie di un consistente numero di provvedimenti di espulsione, rispetto alle nazionalità coinvolte nei respingimenti e anche questo evidenzia, come già è stato indicato nel punto precedente, la permeabilità delle frontiere.
5. L'esecuzione delle espulsioni e i ritorni in forza degli accordi di riammissione, dopo aver conosciuto un aumento temporaneo per alcuni anni, sono diminuite e attualmente si collocano ai livelli conosciuti alla fine degli anni '90 e al riguardo sembrano influire sia le difficoltà operative che la lievitazione delle relative spese.
6. Nel 2005 su 119.923 persone in posizione irregolare individuate dalle forze dell'ordine, solo il 45,3% è stato effettivamente rimpatriato: questa è la percentuale più bassa dal 1999, quando i rimpatriati incidevano per il 63% sul totale degli stranieri intercettati.
7. Il trattenimento presso i centri di permanenza temporanea non ha un'efficacia risolutiva e, pur essendo vero che più della metà vengono individuati e rimpatriati, un quinto dei trattenuti viene dimesso dai centri per scadenza dei 60 giorni autorizzati.
8. Le ispezioni sul mercato del lavoro, effettuati dall'Ispettorato dell'Arma dei Carabinieri operante presso il Ministero del lavoro, dalla Guardia di Finanza, dall'Inps e dall'Inail consentono

[61] Note per la Riforma del Testo Unico dell'immigrazione, presentate dal Ministro dell'Interno Giuliano Amato in Senato - Commissione Affari Costituzionali, Roma, 27 settembre 2006, in www.stranieriinitalia.it .

di rilevare un tasso crescente di irregolarità, riferite sia alla copertura contributiva che alla normativa sui soggiorni; i controlli, pertanto, nella loro attuale strutturazione non sono in grado di garantire un controllo adeguato dell'occupazione dei cittadini stranieri, per cui alle frontiere permeabili si aggiungono le possibilità offerte dal mercato del lavoro sommerso.
9. È aprioristico e da superare l'inquadramento della clandestinità come succursale della delinquenza come anche l'equiparazione dei richiedenti asilo ai clandestini. Recenti indagini sul campo presentano i clandestini come giovani in buona salute, con un soddisfacente livello di istruzione, sfuggiti alla miseria e alle guerre dei loro paesi, dopo aver pagato salatamene il trasporto. Essi sono interessati a restare stabilmente in Italia (appena un sesto intende trasferirsi in altri paesi) e, oltre tutto, nutrono pretese economiche modeste (tra i 500 e i 1000 dollari)[62].
10. L'immigrazione irregolare risulta essere un fenomeno in costante crescita (attualmente 5 milioni in Europa, la metà di quelli presenti negli Stati Uniti), nonostante le politiche migratorie restrittive e l'inasprimento dei controlli alle frontiere. Deriva da qui la conclusione che le azioni di contrasto da sole non bastano e che si rendono sempre più necessarie politiche più realistiche di ammissione e di integrazione degli immigrati[63].

In conclusione l'irregolarità è, nello stesso tempo, una patologia del fenomeno migratorio e un indicatore dei rimedi da esperire. Quando l'area della irregolarità è troppo estesa, la società di accoglienza è meno disponibile all'accoglienza e all'integrazione; tuttavia la presenza degli stranieri irregolarmente soggiornanti, se viene analizzata attentamente, è in grado di indicare le piste da seguire affinché i flussi lavorativi avvengano in maniera più ordinata.

Da questa articolata analisi derivano diverse indicazioni che favoriscono un nuovo inquadramento dei ritorni assistiti, sia potenziando quelli volontari che includendo nuove categorie di beneficiari e arrivando a includervi, a determinate condizioni, anche gli immigrati irregolari.

[62] Chiuri Maria Concetta, De Arcangelis Giuseppe, D'Uggento Angela, Ferri Giovanni, *Survey on Illegal Migration to Italy (SIMI)*, Dipartimento di Economia dell'Università di Bari, Bari, 2003.
[63] Cfr., www.emnitaly.it.

Bibliografia

Abella Manolo, *Mondalisation, marchés du travail et mobilité*, in: «Migrations Société», n. 79/2002, pp. 181-194

Alessandrini Giorgio, Pittau Franco, *Migrazioni: bilancia dei vantaggi per i paesi di origine e quelli di accoglienza con particolare riferimento all'Egitto e al Nord Africa,* in "Affari Sociali Internazionali", XXXI, 4, 2003, pp. 59-74

Ambrosini Maurizio, *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano, 1999

Ammendola Carmelita F., Forti Oliviero, Garavini Susanna, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Irregular migration in Italy*, IDOS, Rome, 2005

Ammendola Carmelita F., Forti Oliviero, Pittau Franco, Ricci Antonio, *The impact of immigration on Italy's society*, IDOS, Rome, 2005

Barbagli Marzio, Colombo Asher, Sciortino Giuseppe (a cura di), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004

Belguendouz Abdelkrim, *Le Maroc non africain gendarme de l'Europe?,* Imprimerie Beni Sassen, Rabat, 2003

Bentivogli Franco, Carfagna Massimo, Pittau Franco, *L'incidenza dell'Est Europa in Italia dopo la regolarizzazione del 2002*, in Forti Oliviero, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Europa. Allargamento a Est e immigrazione*, Idos, Roma, giugno 2004, pp. 251-271

Black Richard, Gent Saskia, *Defining, Measuring & Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans'. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty Working Paper*, University of Sussex, Brighton, 2004

Black Richard, Koser Khalid (eds), *The End of The Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction,* Berghahn, Oxford, 1999

Caritas Europa, *Migration, a journey to poverty?,* Bruxelles, June 2006

Caponio Tiziana, Colombo Asher (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, 2005

Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, Idos, Roma, 2005

Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2006*, Idos, Roma, 2006

Caritas Italiana (a cura di Forti Oliviero, Pittau Franco, Ricci Antonio), *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, IDOS, Roma, 2004

Caritas Italiana (a cura di Golemo Karolina, Kowalska-Angelelli Kamila, Pittau Franco, Ricci Antonio), *La Polonia nuovo paese di frontiera. Da migranti a comunitari*, IDOS, Roma, 2006

Cassarino Jean-Pierre, *The EU return policy: premises and implication* , MIREM, Florence, 2006, in www.mirem.eu

Cassarino Jean-Pierre, *Theorising return migration: the conceptual approach to return migration revisited*, in "International Journal of Multicultutral Societies", 6, n.2, 2004, Unesco, Paris, pp. 253-279

Chiuri Maria Concetta, De Arcangelis Giuseppe, D'Uggento Angela, Ferri Giovanni, *Survey on Illegal Migration to Italy (SIMI)*, Dipartimento di Economia dell'Università di Bari, Bari, 2004

Colombo Asher, Sciortino Giuseppe (a cura di), *Stranieri in Italia. Un'immigrazione normale*, Il Mulino, Bologna, 2003

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), *Profili dei migranti subsahariani in situazione irregolare in Algeria. Prima bozza di Rapporto*, CISP; Roma, ottobre 2006

Commission of the European Communities, *The Green Paper on an EU approach to Managing Economic Migration*, Brussels, 11.1.2005, COM(2004) 811 final

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (a cura di Di Sciullo Luca e Pittau Franco), *Indici di inserimento territoriale degli immigrati in Italia. Terzo Rapporto,* CNEL Documenti n. 44, Roma, 2004

Corte dei Conti, *Programma controllo 2004. Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione*, Roma, 2005

Coslovi Lorenzo, Piperno Flavia, Pastore Ferruccio, *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria*, Cespi, Roma, 2005

Council of Europe, *Forced return. Twenty guidelines adopted by the Committee of Ministers*, Strasbourg, 2005

D'Angelo Alessio, Ricci Antonio (a cura di), *Diritti Rifugiati in Europa. Politiche e prassi di integrazione dei rifugiati*, RelazionInternazionali, Roma, 2005

De Marco Manuela, Pittau Franco, *Caractéristiques structurelles de l'immigration en Italie et réponse législative du gouvernement de centre droit*, in « Migrations Société », XV, 87-88, 2003, pp. 9-22

Delle Donne Marcella, *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*, Derive Approdi, Roma, 2004

Dossier Statistico Immigrazione, *Contemporary Immigration in Italy: current trends and future prospects,* Edizioni Anterem, Roma, 2003

European Commission, *Report on the Technical Mission to Libya on Illegal Immigration*, Brussels, 2005

Fondazione Ismu, *Undicesimo rapporto sulle migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano, 2006
Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo 2006*, Idos, Roma, 2006
Forti Oliviero, De Marco Manuela, Pittau Franco, *Immigrazione e modifiche legislative: dai dati alla antropologia giuridica*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", V, 2, 2003, pp. 11-24
Gatta Gianluca, *Teorie e politiche di ritorno volontario dei migranti nei paesi di origine. Tra logiche esclusive e soggettività politica*, in "Africa e Orienti", VII, 2, 2005, pp. 183-190
Ghosh Bimal, *Return migration: journey of hope of despair*, IOM, Geneva, 2001
Hailbronner Kay, *Refugee status in EU member States and return policies. Final report*, Bruxelles, 2005
Hulst Marc, Laczko Frank, *Identification on sustainable approaches to voluntary return and reintegration of asylum seekers and persons with temporary protection status*, *final report to the European Commission*, IOM Research and Publication Division, Geneva, 2003
Human Right Watch, *Stemming the Flow. Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*, vol. 18, n.5, New York, 2006
International Labour Organisation, *Halte au travail forcé: rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Genéve, BIT, 2001
International Organization for Migration (IOM), *Return migration. Policies and practices in Europe,* Geneva, 2004
IOM, *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*, vol. 3, Geneva, 2004
IOM (Laczko Frank, Godziak Elzbieta eds), *Data and research on Human Trafficking: a global survey*, Geneva, 2005
Justitia et Pax, *The Immigration in the States member of the Mediterranean Area: the contribution of Justice and Peace Commissions*, by Italian with Greek, Spanish, Portuguese and Maltese Justice and Peace Commissions, National Office for Justice and Peace and Social Problems of Italian Bishop's Conference, Rome, 2006
Koser Khalid, *The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants. An analysis of government assisted return programmes in selected European countries*, in "IOM migration research series", 2001, n. 4
Kowalska-Angelelli Kamila, *Lo scenario europeo attuale dai Paesi dell'Est Europa*, working paper presentato alla conferenza internazionale "Approdi: storie di migrazione", Torino, 26 maggio 2006
Kowalska-Angelelli Kamila, *A imagem dos refugiados kosovares em jornais italianos entre março e junho de 1999*, in "Travessia", XVIII, 51, 2005, pp. 27-33
Losi Natalino, *Vite Altrove. Migrazione e disagio psichico*, Feltrinelli, Milano, 2000
Macioti Maria Immacolata, Pugliese Enrico, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma–Bari, 2003
Mascellini Francesca, *I programmi di assistenza per le vittime di tratta previsti dal DPR 19 settembre 2005, n. 237*, in "Gli Stranieri", 1, 2006, pp. 15-22
Mascellini Francesca, *La forza delle illusioni: donne migranti e traffico di esseri umani*, in "Studi Emigrazione", XLII, 159, 2005, pp. 519-545
Medici Senza Frontiere, a cura di Leone Luca, *Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza. Anatomia di un fallimento. Rapporto di Medici senza Frontiere*, Sinnos, Roma, 2004
Miele Raffaele, Carbone Angelo, *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Guida al Testo Unico del 1998, modificato dalla legge n. 189 del 2002, e altre disposizioni in materia*, Sinnos, Roma, 2002
Ministero dell'Interno, *Lo stato della sicurezza in Italia 2004*, Roma, 2004
Ministero dell'Interno, *Lo stato della sicurezza in Italia 2005*, Roma, 2005
Monzini Paola, Pastore Ferruccio, Sciortino Giuseppe, *L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*, CESPI, Roma, 2004
Morozzo della Rocca Paolo, *Espulsione e danno: la normativa italiana sull'allontanamento dello stranieri*, in "Diritto immigrazione e cittadinanza", 2002, n. 4
Nascimbene Bruno, *Expulsion and detention of aliens in the Union European countries*, Giuffrè, Milano, 2001
Pansa Alessandro, *Politiche comunitarie dell'immigrazione e sicurezza delle frontiere nel Mediterraneo*, Relazione Palermo, 24 giugno 2005, www.poliziadistato.it
Pastore Ferruccio, *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Laterza, Roma – Bari, 2004
Pastore Ferruccio, *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, in "Rivista di diritto internazionale", n.4/1998, pp. 970-1021
Pastore Ferruccio, Sciortino Giuseppe, *Tutori lontani. Il ruolo degli Stati di origine nel processo di integrazione degli immigrati*, Cespi, 2001
Pittau Franco, *L'immigrazione alle soglie del 2000*, Sinnos, Roma, 1999
Pittau Franco, Forti Oliviero, *Italia, paese di immigrazione: tra flussi regolari e irregolari*, in "Studi Emigrazione", XLI, 153, 2004, pp. 157-168
Pittau Franco, *Legge 40/1998: documenti del Governo sulla presenza straniera irregolare e sulla programmazione dell'immigrazione*, in *Affari Sociali Internazionali,* 2/1999/15, pp. 15-23
Pittau Franco, Forti Oliviero, *La presenza irregolare in Italia*, in "Affari Sociali Internazionali", 4/2004, 125-138
Portelli Ignazio, Zappi Sandro, *La strategia e l'azione del governo sui temi dell'immigrazione nell'anno della XIII legislatura,* "Gli Stranieri", 2/2006, pp. 127-138
Presidenza del Consiglio dei Ministri del Governo Italiano, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006,* Roma, 2006

Ricci Antonio, *Europe and peoples. East Enlargement and immigration,* in Carteny Andrea (ed.), *A new continent called Europe. History and perspectives of the European Union*, Accent, Cluj-Napoca, 2005, pp.61-87
Ricci Antonio, *Allargamento UE, nuove dinamiche e nuovi confini*, in "Affari Sociali Internazionali", anno XXXIV, n.2/2006, Franco Angeli, Milano, pp. 33-43
Ricci Antonio, *I Romeni in Italia: immigrazione, radicamento e ritorno*, in "Societatea reala", Bucharest, 2006
Ricci Antonio, *Eastern Europe, new partner for the management of immigration policies,* in "Sfera Politicii", anul XIII, n. 119/2005, Bucureşti, pp. 30-35
Sayad Abdelmalek, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Seuil, 1999
Scevi Paola, *Manuale di diritto delle migrazioni. La condizione giuridica dello straniero dopo la riforma*, Editore La Tribuna, Piacenza, 2002
Sciortino Giuseppe, *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2001
Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Sistema Interventi Decentrati (ANCI-OIM), *Tornare e ricominciare. Guida sul Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione nelle aree di origine*, Roma 2005
Taran Patrick, Geronimi Eduardo, *Globalisation et migrations de main-d'oeuvre: Importance de la protection*, Genève, BIT-Secteur de la protection sociale/Programme des Migrations Internationales, 2003
United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, UNHCR, Geneva, 2004
Zanfrini Laura (a cura di), *Learning by programming. Secondo rapporto sui fabbisogni professionali delle imprese italiane e la politica di programmazione dei flussi migratori*, Edizioni Franco Angeli, Milano, 2002
Zetter Roger, *Reconceptualizing the Myth of Return*, in "Journal of Refugee Studies, 12(1), 2000, pp. 1-22
Zucchetti Enrico (a cura di), *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, Edizioni Franco Angeli, Milano, 2004

Allegati

ITALIA. La programmazione dei flussi (1998-2006)

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

** Quote provvisorie*
FONTE: Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

ANNI	Europa	Africa	Asia	America	Oceania	apolidi e altri	TOTALE
1970	61,3	3,3	7,8	25,7	1,9	-	143.838
1971	62,6	3,3	7,8	24,5	1,8	-	156.179
1972	60,8	3,7	8,3	24,7	1,8	0,7	167.961
1973	59,9	4,2	8,6	24,8	1,8	0,7	175.746
1974	59,5	4,4	8,6	25,1	1,8	0,6	186.423
1975	60,5	4,7	8,1	24,3	1,8	0,6	186.415
1976	59,8	4,7	8,8	24,3	1,8	0,6	186.713
1977	59,2	5,1	9,6	23,9	1,7	0,5	194.062
1978	59,3	5,0	9,6	23,9	1,7	6,5	194.024
1979	56,6	6,5	8,6	21,8	2,0	4,5	205.449
1980	53,2	10,0	14,0	21,0	1,4	0,4	298.749
1981	52,7	10,5	14,6	20,5	1,4	0,3	331.665
1982	52,1	10,9	14,8	20,5	1,4	0,3	355.431
1983	52,0	10,7	15,3	20,2	1,4	0,4	383.765
1984	51,9	10,7	15,6	20,1	1,4	0,3	403.293
1985	52,1	10,5	15,4	19,5	1,4	1,1	423.004
1986	52,3	10,6	15,2	20,3	1,4	0,2	450.227
1987	46,9	16,0	16,7	19,0	1,2	0,2	572.103
1988	45,3	18,3	16,1	18,9	1,2	0,2	645.423
1989	43,0	20,3	16,4	19,2	0,9	0,2	490.388
1990	33,5	30,5	18,7	16,4	0,8	0,1	781.138
1991	34,5	30,8	17,8	16,2	0,6	0,1	*648.935
1992	34,7	30,8	17,7	16,1	0,6	0,1	*589.457
1993	36,9	29,1	17,5	15,9	0,5	0,1	*649.102
1994	41,0	28,0	16,0	14,5	0,3	0,1	*677.791
1995	40,7	28,2	16,4	14,3	0,3	0,1	*729.159
1996	37,5	30,6	18,5	13,1	0,2	0,1	*986.020
1997	37,4	30,4	18,9	13,0	0,2	0,1	*1.022.896
1998	39,0	29,0	19,0	12,7	0,2	0,1	*1.090.820
1999	39,6	29,1	19,1	12,0	0,2	0,0	*1.340.655
2000	40,7	28,0	19,2	11,8	0,2	0,0	*1.379.749
2001	41,4	26,9	19,1	11,6	0,2	0,9	*1.448.392
2002	42,5	26,5	18,5	11,8	0,2	0,5	**1.503.286
2003	47,9	23,5	16,8	11,5	0,1	0,1	**2.598.000
2004	47,3	23,7	17,3	11,5	0,1	0,1	**2.786.000
2005	48,8	23,1	17,4	10,6	0,1	0,0	**3.035.000

* *Dati revisionati dall'ISTAT*

*** Stima del "Dossier Statistico Immigrazione" sui permessi di soggiorno in corso di rinnovo e minori*

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

ITALIA. Domande presentate per l'utilizzo delle quote 2005 e 2006

Regioni	*2006*		*2005*			*Variaz 2006/2005*
	domande	*Ripart. %*	*domande*	*Ripart. %*	*Proiezione 2005*	*Valori percentuali*
Abruzzo	10.270	2,1	2.885	2,3	5.594	-0,2
Basilicata	2.838	0,6	913	0,7	1.770	-0,1
Calabria	13.527	2,8	3.243	2,6	6.288	0,2
Campania	27.449	5,7	6.059	4,9	11.748	0,8
Emilia Romagna	55.960	11,7	20.106	16,3	38.984	-4,6
Friuli V. G.	11.233	2,4	3.799	3,1	7.366	-0,7
Lazio	61.984	12,9	15.278	12,4	29.623	0,6
Liguria	10.906	2,3	2.284	1,8	4.428	0,4
Lombardia	90.024	18,8	16.381	13,3	31.761	5,5
Marche	15.345	3,2	4.037	3,3	7.827	-0,1
Molise	1.532	0,3	568	0,5	1.101	-0,1
Piemonte	38.613	8,1	7.808	6,3	15.139	1,8
Prov. Aut.Bolzano	486	0,1	1.109	0,9	2.150	-0,8
Prov. Aut. Trento	386	0,1	1.224	1,0	2.373	-0,9
Puglia	12.015	2,5	2.266	1,8	4.394	0,7
Sardegna	4.580	1,0	1.121	0,9	2.174	0,1
Sicilia	15.080	3,2	2.725	2,2	5.284	0,9
Toscana	35.292	7,4	15.197	12,3	29.466	-4,9
Umbria	11.894	2,5	2.348	1,9	4.553	0,6
Val D'Aosta	864	0,2	223	0,2	432	0,0
Veneto	58.679	12,3	13.993	11,3	27.131	0,9
Nord Est	126.744	26,5	40.231	32,6	78.004	-6,1
Nord Ovest	140.407	29,3	26.696	21,6	51.761	7,7
Centro	124.515	26,0	36.860	29,8	71.468	-3,8
Isole	19.660	4,1	3.846	3,1	7.457	1,0
Sud	67.631	14,1	15.934	12,9	30.895	1,2
Italia	**478.957**	**100,0**	**123.567***	**100,0**	**239.585**	**-**
Domande presentate nelle prime 25 province						
Roma	50.000				Treviso, Modena, Firenze	10.000
Milano	35.000				Vicenza, Perugia	9.000
Torino, Brescia, Napoli	20.000				Salerno	8.000
Bologna	14.000				Cuneo, Mantova, Udine, Reggio Emilia, Forlì/Cesena, Antona Latina, Caserta, Reggio Calabria	5.000
Verona, Venezia, Padova	12.000				Totale prime 25 province	261.000

* In realtà si trattava di più di 300.000.

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati dei Ministeri Interno e Lavoro

ITALIA - Provvedimenti di frontiera verso cittadini stranieri nel 2005

Regione	Respinti frontiera	Respinti dal questore	Ottemp. Al questore	Ottemp. Alle intimazioni	Espulsi dalla P.S.	Espulsi dall'A.G.	Riammessi nei paesi prov.	**Totale rimpatriati**	Totali non rimpatriati	Totale stranieri coinvolti	Tasso di ritorno
Valle d'Aosta	131	-	-	-	59	3	136	329	273	602	54,7
Piemonte	2.543	8	-	-	2.019	190	2.160	6.920	6.134	13.054	53,0
Lombardia	6.715	203	165	2.052	1.980	187	38	11.340	10.250	21.590	52,5
Liguria	155	1	-	-	411	47	2.756	3.370	2.827	6.197	54,3
Nord ovest	**9.544**	**212**	**165**	**2.052**	**4.469**	**427**	**5.090**	**21.959**	**19.484**	**41.443**	**53,0**
Trentino A. A	157	210	1	-	91	49	496	1.004	865	1.869	53,7
Veneto	375	2	6	3	835	110	588	1.919	4.246	6.165	31,3
Friuli V. G.	5.019	976	12	4	328	31	1.311	7.681	2.036	9.717	79,0
Emilia R.	207	-	69	11	1.901	64	9	2.261	6.605	8.866	25,5
Nord est	**5.758**	**1.188**	**88**	**18**	**3.155**	**254**	**2.404**	**12.865**	**13.752**	**26.617**	**48,3**
NORD	**15.302**	**1.400**	**253**	**2.070**	**7.624**	**681**	**7.494**	**34.824**	**33.236**	**68.060**	**51,2**
Toscana	61	-	11	10	646	84	-	812	2.877	3.689	22,0
Marche	199	-	50	79	43	37	1.315	1.723	2.003	3.726	46,2
Umbria	-	-	-	2	252	15	-	269	776	1.045	25,7
Lazio	2.628	-	302	19	3.159	50	55	6.213	9.730	15.943	39,0
CENTRO	**2.888**	**-**	**363**	**110**	**4.100**	**186**	**1.370**	**9.017**	**15.386**	**24.403**	**37,0**
Abruzzo	30	-	1	-	461	16	-	508	1.516	2.024	25,1
Campania	344	7	1	2	398	48	-	800	2.161	2.961	27,0
Molise	-	-	-	-	91	3	-	94	239	333	28,2
Basilicata	-	-	-	-	27	2	-	29	392	421	6,9
Puglia	864	10	233	44	645	56	1.431	3.283	2.475	5.758	57,0
Calabria	33	501	-	4	1.038	7	-	1.583	5.021	6.604	24,0
SUD	**1.271**	**518**	**235**	**50**	**2.660**	**132**	**1.431**	**6.297**	**11.804**	**18.101**	**34,8**
Sicilia	154	2.314	6	336	1.108	37	-	3.955	4.464	8.419	47,0
Sardegna	31	-	1	19	152	10	-	213	727	940	22,7
ISOLE	**185**	**2.314**	**7**	**355**	**1.260**	**47**	**-**	**4.168**	**5.191**	**9.359**	**44,5**
TOTALE	**19.646**	**4.232**	**858**	**2.585**	**15.644**	**1.046**	**10.295**	**54.306**	**65.617**	**119.923***	**45,3**

** La ripartizione per territorio è leggermente più alta di quella per nazionalità (116.580) perché la provenienza Non è conosciuta per tutte le persone intercettate*

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

ITALIA. Aree di destinazione degli stranieri allontanati dall'Italia (2005)

Europa	*- di cui Eur. Est*	*Africa*	*Asia*	*America*	*Oceania*	*Totale*
Stranieri effettivamente rimpatriati (54.306)						
54,9%	53,3%	19,9%	18,7%	6,4%	-	100,0
Stranieri non ottemperanti all'intimazione di lasciare l'Italia (65.617)						
46,3%	46,2%	31,8%	16,6%	5,3%	-	100,0

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

ITALIA. Prime 30 paesi dei ritorni forzati (2005)

	Ritorni	**%**		**Non ottemperanti**	**%**
Romania	14.406	26,5	Romania	17.339	26,4
Albania	4.145	7,6	Marocco	6.896	10,5
Marocco	2.943	5,4	Cina Rep. Pop.	3.839	5,9
Bulgaria	2.740	5,0	Moldavia	3.646	5,6
Palestina	2.098	3,9	Nigeria	2.484	3,8
Irak	2.084	3,8	Ucraina	2.237	3,4
Nigeria	1.683	3,1	Tunisia	2.208	3,4
Egitto	1.624	3,0	Senegal	2.168	3,3
Cina Rep. Pop.	1.547	2,8	Albania	2.111	3,2
Serbia Montenegro	1.452	2,7	Algeria	1.990	3,0
Ucraina	1.351	2,5	Egitto	1.684	2,6
Moldavia	1.307	2,4	Palestina	1.439	2,2
Tunisia	1.279	2,4	Irak	1.375	2,1
Afghanistan	955	1,8	Bulgaria	1.359	2,1
Brasile	941	1,7	India	1.267	1,9
India	915	1,7	Serbia Montenegro	1.174	1,8
Turchia	886	1,6	Bangladesh	1.156	1,8
Croazia	792	1,5	Brasile	1.002	1,5
Russa Fed.	740	1,4	Ecuador	842	1,3
Algeria	658	1,2	Russa Fed.	827	1,3
Bolivia	614	1,1	Pakistan	702	1,1
Senegal	600	1,1	Ghana	652	1,0
Pakistan	563	1,0	Macedonia FYR	479	0,7
Macedonia FYR	556	1,0	Perù	457	0,7
Bangladesh	523	1,0	Liberia	406	0,6
Bosnia Erzegovina	421	0,8	Costa d'Avorio	402	0,6
Svizzera	329	0,6	Bosnia Erzegovina	383	0,6
Ghana	329	0,6	Afghanistan	302	0,5
Perù	329	0,6	Turchia	298	0,5
Altri paesi	5.496	10,	Altri paesi	4.493	6,8
TOTALE	**54.306**	**100,0**	**TOTALE**	**65.617**	**100,0**

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

ITALIA. Cittadini stranieri transitati nei CPT nel 2005

Nazionalità	***Totale***	***Rimpa-triati***	*Tasso rimp*	*Asilo*	*Dimessi*	*Allontana-tisi*	*Non conval.*	*Motivi vari*	*Arrestati*	*Dece duti*
Agrigento-Lampedusa	**2.474**	**1.845**	*74,8*	14	460	13	0	120	22	0
Bologna - Ex Cas. Chiarini	**1.250**	**751**	*60,1*	15	188	38	179	61	18	0
Brindisi (Restinco)	**668**	**421**	*63,0*	13	165	4	14	43	8	0
Caltanisetta	**1.289**	**853**	*66,2*	12	364	1	19	35	5	0
Catanzaro (Malgrado Tutto)	**518**	**242**	*46,7*	7	230	15	16	5	3	0
Crotone C.P.T.	**1.434**	**1.131**	*78,9*	3	229	7	4	59	1	0
Lecce "Regina Pacis"	**79**	**28**	*35,4*	8	22	0	2	19	0	0
Milano (V. Corelli)	**1.462**	**993**	*67,9*	52	289	12	34	58	24	0
Modena (la Marmora)	**478**	**231**	*48,3*	0	180	4	32	26	5	0
Ragusa (via Colaianni)	**591**	**386**	*65,3*	14	116	13	17	45	0	0
Roma-Ponte Galeria	**3.681**	**2.551**	*69,3*	16	509	34	301	264	5	1
Torino (v. Brunelleschi)	**1858**	**1.458**	*78,5*	26	118	7	121	117	11	0
Trapani	**381**	**197**	*51,7*	13	118	12	3	31	7	0
Totale	**16.163**	**11.087**	*68,6*	**193**	**2988**	**160**	**742**	**883**	**109**	**1**

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