

**Indagine conoscitiva
sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione**

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DAL COMITATO

1. Introduzione.

Dal 26 novembre 2008 al 27 settembre 2011 il Comitato ha svolto un'ampia serie di audizioni e di missioni, con lo scopo di mettere a fuoco una vasta prospettiva europea di politica migratoria, da attuare per i singoli Stati membri dell'Unione europea, contestualmente individuando una visione comune in materia di asilo, sulle cui basi adottare coerenti ed efficaci politiche nazionali di controllo dell'immigrazione, di accoglienza e di tutela dei migranti e dei richiedenti asilo nel nostro Paese.

Le audizioni hanno coinvolto soggetti istituzionali, nazionali, europei e internazionali, e rappresentanti della società civile, responsabili o impegnati nel settore della gestione, dell'accoglienza, della programmazione dell'immigrazione.

Nel dettaglio sono stati auditati i seguenti soggetti: il Sottosegretario al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Ferruccio Fazio (26/11/08 e 03/12/08); rappresentanti della Caritas italiana e della Fondazione *Migrantes* (21/01/09); il Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, Prefetto Rodolfo Ronconi (11/03/09); rappresentanti della fondazione ISMU (22/04/09); il rappresentante nel Consiglio di amministrazione di Europol, Antonio Sessa (20/05/09 e 30/06/09); il Ministro per le politiche europee, Andrea Ronchi (14/07/09); il Sottosegretario al Ministero dell'interno, Alfredo Mantovano (22/09/09); l'Ambasciatore d'Italia a Tripoli, Francesco Paolo Trupiano (13/10/09); il Presidente del Comitato per i minori stranieri presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Giuseppe Silveri (27/10/09); il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'interno, Mario Morcone (10/11/09); il Direttore dell'area sviluppo, lavoro e affari sociali della Divisione Immigrazione presso l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), Georges Lemaitre (24/11/09); rappresentanti dell'Associazione *Save the Children – Italia* ONLUS (19/01/10); il Direttore dell'Ufficio regionale per il Mediterraneo dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Peter Schatzer, (23/02/10); il Ministro dell'interno, Roberto Maroni (14/04/10, 12/10/10 e 31/05/11); il Presidente vicario dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale (ONC) del CNEL, Giorgio Alessandrini (28/04/10); rappresentanti del *Forum* delle Comunità straniere in Italia (08/06/10); il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'interno, Angela Pria (06/07/10 e 15/02/11); il Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Christopher Hein (20/07/10); il Prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro (05/10/10); il Garante per la protezione dei dati personali, Francesco Pizzetti (09/11/10); il Capo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, Ferdinando Nelli Feroci

(23/11/10 e 19/07/11); il Delegato per l'Europa del Sud dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), Laurent Jolles (01/02/11); ufficiali della Guardia di finanza (01/03/11); il Commissario delegato per l'emergenza immigrazione dal Nord Africa, Franco Gabrielli (19/04/11); rappresentanti della Guardia costiera (28/06/11); il Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, Rodolfo Ronconi (27/09/11).

Le missioni hanno interessato tutti i Paesi del Mediterraneo toccati dai maggiori flussi migratori, nonché altri Stati membri dell'Unione la cui posizione in materia di regolazione delle politiche migratorie appariva particolarmente significativa.

Sono state perciò svolte missioni nell'isola di Lampedusa (il 10 ottobre 2008), a Gradisca d'Isonzo (20 novembre 2008), in Spagna (il 26 e 27 febbraio 2009), a Bruxelles (l'11 maggio 2009), in Grecia (il 21 e 22 maggio 2009), a Malta (il 16 e 17 luglio 2009), in Svizzera (il 1º ottobre 2009), a Cipro (il 12 e 13 novembre 2009), in Francia (il 25 e 26 febbraio 2010), in Libia (il 26 e 27 maggio 2010), in Polonia (21 e 22 ottobre 2010), a Crotone (18 febbraio 2011), a Gradisca d'Isonzo (11 marzo 2011), di nuovo a Lampedusa (22 marzo 2011).

2. Immigrazione e prospettive europee: il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

Punto di partenza dell'indagine è rappresentato dal Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008, nel quale fu fissato l'impegno dell'Unione europea a sviluppare una politica comune in materia di immigrazione e di asilo, fondata su un approccio globale di relazioni esterne con i Paesi di origine dei migranti e su una concezione delle politiche migratorie come strumento di valorizzazione economica e culturale, nonché di controllo dei grandi flussi migratori che caratterizzano i nostri tempi.

Il Patto in sé costituisce un atto di indirizzo politico della Presidenza dell'Unione che riassume la politica europea in materia di immigrazione e asilo di questi ultimi anni: pur non essendo ancora una vera e propria politica dell'immigrazione europea in senso stretto, rappresenta tuttavia un importantissimo passo avanti in questa direzione.

Riconoscendo l'avanzamento negli ultimi cinquanta anni del progetto politico e di civiltà rappresentato dall'Unione europea, il Consiglio ha individuato uno dei massimi traguardi raggiunti in tal senso nella costituzione di un vasto spazio di libera circolazione che comprende la maggior parte del territorio europeo. In questo ambito le migrazioni internazionali si collocano come una opportunità economica e di reciproco arricchimento fra Stati membri dell'Unione e Paesi di origine dei migranti: le politiche migratorie devono pertanto essere concepite sulla base di un approccio globale, cioè nel quadro di uno stretto partenariato tra i Paesi di origine, transito e destinazione.

Su queste basi, il Consiglio europeo ha assunto cinque impegni fondamentali, che nella loro ispirazione generale hanno rappresentato l'impalcatura dell'indagine svolta dal Comitato:

I. organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione;

II. combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro Paese di origine o in un Paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare;

III. rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;

IV. costruire un'Europa dell'asilo;

V. creare un partenariato globale con i Paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

Sul primo punto il Consiglio europeo ha riconosciuto alcuni principi: spetta anzitutto a ciascuno Stato membro decidere le condizioni di ammissione sul suo territorio dei migranti legali e fissarne, se del caso, il numero, eventualmente in partenariato con i Paesi di origine; è necessario che ogni Stato membro attui una politica d'immigrazione scelta in funzione dell'insieme delle esigenze del mercato del lavoro; tale politica deve in ogni caso consentire un equo trattamento dei migranti e l'integrazione armoniosa degli stessi nella società del Paese ospitante.

Poiché poi l'Unione europea non dispone dei mezzi per accogliere tutti i migranti in arrivo che aspirano a stabilirvisi e poiché un'immigrazione mal controllata può pregiudicare la coesione sociale dei Paesi di destinazione, è necessario che le politiche migratorie degli Stati membri tengano debitamente conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sul piano del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi, sanitari, scolastici e sociali, nonché della necessità di proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

Inoltre, poiché l'accesso al territorio di uno Stato membro consente anche l'accesso al territorio di altri Stati europei, è imperativo che ciascuno Stato tenga conto degli interessi dei partner nel definire e attuare le proprie politiche di immigrazione, integrazione e asilo. Perciò il Consiglio ha indicato nella lotta all'immigrazione clandestina una delle priorità da perseguire con metodo concertato a livello europeo, in particolare: rafforzando la cooperazione degli Stati membri e della Commissione con i Paesi di origine e di transito; impegnando ciascuno Stato membro all'effettiva applicazione del principio in base al quale gli stranieri in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri devono lasciare tale territorio (privilegiando lo strumento del rimpatrio volontario).

Per quanto concerne la necessità di rafforzare l'efficacia del sistema di controllo alle frontiere, il Consiglio europeo ha significativamente riconosciuto che gli Stati membri esposti, per la loro situazione geografica, a un afflusso maggiore di migranti o che dispongono di mezzi limitati devono poter contare sulla solidarietà effettiva dell'Unione europea.

Nella costruzione di un'Europa dell'asilo, il Consiglio ha quindi ribadito che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione europea in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, come modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e degli altri trattati ad essa correlati, ritenendo altresì che sia giunto il momento di completare l'istituzione, prevista dal programma dell'Aia, del sistema europeo comune di asilo.

Infine, il Consiglio europeo ha convenuto che una efficace politica migratoria non può prescindere dalla conclusione, con i Paesi per i

quali è necessario, di accordi di riammissione a livello comunitario o bilaterale, in modo che ciascuno Stato membro disponga degli strumenti giuridici per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare; ciò anche al fine di rafforzare la cooperazione con i Paesi di origine e transito, nel quadro di un approccio globale in materia di politiche migratorie e per combattere l'immigrazione clandestina.

3. La regolazione dell'immigrazione: accoglienza e integrazione.

L'immigrazione ha un rilevante impatto sui fattori di crescita e di prosperità nazionale in rapporto all'andamento demografico e al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione italiana, con un positivo effetto in termini di aumento del prodotto interno e di sostenibilità dei sistemi di previdenza sociale. Tuttavia, pur nell'ottica dell'immigrazione intesa come risorsa da valorizzare e tutelare, nel Comitato si è spesso sottolineato il fatto che una realistica programmazione dei flussi migratori mediante adeguate politiche appare indispensabile, considerando la necessità dell'inserimento dei migranti nel mercato del lavoro, la delicatezza delle questioni relative alla loro integrazione sociale e culturale, le capacità di accoglienza e di protezione anche dei soggetti più vulnerabili. È stato però frequentemente rilevato che lo strumento dei decreti flussi, sempre più utilizzato da irregolari dimoranti in Italia per regolarizzare la loro posizione, è andato perdendo la capacità di governare i reali flussi migratori.

Già il Patto europeo sull'immigrazione e l'integrazione aveva posto l'accento sulla necessità che la concezione delle politiche migratorie degli Stati membri dell'Unione europea tenesse conto della concreta capacità di assorbimento dei migranti economici da parte del mercato del lavoro nazionale e delle potenzialità di integrazione degli stessi nel tessuto sociale, culturale, oltreché economico.

Queste valutazioni dovrebbero essere effettuate in sede di definizione delle politiche migratorie, tenendo conto – come si dice nel Patto – anche delle probabili ricadute nei sistemi sociali ed economici dei Paesi membri dell'Unione, che in virtù dell'Accordo di Schengen si trovano esposti alle conseguenze delle singole politiche nazionali in termini di ingresso di lavoratori stranieri.

Secondo la stessa Strategia di Lisbona, i flussi migratori devono essere organizzati in maniera tale da poter fornire la migliore risposta ad una valutazione comune rispetto ai bisogni del mercato del lavoro in tutta Europa. Tuttavia, poiché la prerogativa di decidere le condizioni di ammissione rispetto agli immigrati legali e di fissarne la relativa quota numerica rimane esclusivamente in capo ad ogni singolo Stato membro dell'Unione, tale obiettivo è di assai difficile conseguimento. È tuttavia possibile, e necessario, sviluppare la capacità di ogni Stato di misurare le potenziali carenze di risorse umane per settore occupazionale, professionale e per livelli di qualifica. È possibile in tal modo operare una migliore programmazione dei flussi, che il Comitato auspica possa tradursi anche in un embrionale coordinamento a livello europeo.

In questo senso l'immigrazione (regolare o irregolare) è una questione che riguarda non soltanto la sicurezza o la sovranità dello Stato, ma anche la gestione del mercato del lavoro: le audizioni svolte dal Comitato hanno infatti posto in luce quasi unanimemente che il successo delle politiche migratorie dipende in gran parte dalla soluzione del disallineamento tra offerta e domanda di lavoro, da realizzare con un saggio governo dei flussi.

Il problema strutturale dell'immigrazione irregolare come fenomeno di massa impone di riflettere anzitutto sul cattivo funzionamento dei canali legali d'ingresso: l'incontro della domanda e dell'offerta non sembra infatti essere un problema per i lavoratori altamente qualificati, mentre lo è certamente per i lavoratori meno specializzati, per i quali i canali legali d'ingresso risultano inadeguati ed inefficienti. Oltre al fatto che è estremamente difficile prevedere canali di reclutamento formali all'estero (per i quali sarebbero necessarie importanti infrastrutture nei Paesi di origine dei migranti), occorre considerare che esistono mansioni per le quali l'assunzione a distanza appare particolarmente inadeguata (è il caso delle famiglie per colf e badanti, ma anche di datori di lavoro per la manodopera generica).

Nello specifico caso italiano, molti interventi in Comitato hanno evidenziato come la normativa vigente sugli ingressi di lavoratori in Italia sia decisamente inadeguata rispetto alle modalità effettive di funzionamento del mercato del lavoro, senza contare che per molte ragioni il nostro Paese si trova al momento al di fuori dei pur imponenti flussi migratori su scala globale riguardanti i lavoratori ad alta qualifica. In un mondo globalizzato gli accordi industriali tra società straniere e grandi aziende italiane rendono infatti necessaria una mobilità dei lavoratori qualificati e delle loro famiglie che sia sganciata dalle procedure collegate al « decreto flussi ».

L'indagine del Comitato ha identificato come obiettivo critico la necessità di ridurre il tasso di immigrazione irregolare che è spesso conseguenza della difficoltà di accesso attraverso i canali legali. In generale, appare indispensabile individuare in ogni formula di politica migratoria un punto di equilibrio tra incentivi e sanzioni per i migranti, volti gli uni a favorire gli ingressi legali, gli altri a scoraggiare quelli illegali o la permanenza irregolare. Nessun Paese sembra sia riuscito ad individuare in maniera perfetta questo punto di equilibrio: per quanto riguarda ad esempio gli incentivi al rispetto delle regole del mercato del lavoro, sono presenti nella maggior parte dei Paesi europei specifici ispettorati del lavoro, le cui sanzioni tuttavia appaiono ovunque piuttosto modeste e dunque insufficienti a scoraggiare il fenomeno dell'immigrazione irregolare e del lavoro sommerso.

Un'attenzione particolare e approfondimenti specifici (anche a mezzo di apposite missioni) sono stati dedicati dal Comitato al sistema dell'accoglienza predisposta a favore dei migranti per ragioni economiche, dei rifugiati o meritevoli di protezione sussidiaria, dei soggetti deboli o particolarmente vulnerabili, indipendentemente dalla loro condizione di presunta irregolarità.

I centri di prima accoglienza, istituiti con la legge del 29 dicembre 1995, n. 563, finalizzata a fronteggiare il fenomeno degli sbarchi degli anni '90, consentivano di apprestare interventi e misure assistenziali

urgenti di primo soccorso agli stranieri irregolari, al momento del loro ingresso sul nostro territorio. Furono successivamente sostituiti dai CIE (Centri di identificazione ed espulsione): si tratta di strutture finalizzate al trattenimento del soggetto destinatario di un provvedimento di espulsione dal territorio nazionale, convalidato a seguito di un procedimento in presenza del giudice di pace; essi inoltre svolgono le procedure per l'identificazione, spesso difficile, del cittadino extracomunitario.

Uno dei problemi sollevati relativamente alla gestione e all'organizzazione dei CIE riguarda la frequente compresenza nella stessa struttura di soggetti con precedenti penali e migranti irregolari, che determina le difficoltà di convivenza e può innescare pericolosi meccanismi di conflitto e di rivolta, alimentati, in molti casi, dalle inadeguatezze strutturali dei centri stessi e dalla durata eccessiva dei confinamenti nei centri stessi. Su questo punto in particolare il Comitato non ha raccolto alcun contributo che possa definirsi risolutivo, considerando che la separazione delle due categorie — a leggi vigenti, e quindi in presenza del reato di immigrazione clandestina — appare quanto mai difficoltosa.

I CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) ospitano invece persone in attesa di valutazione della propria domanda di asilo da parte della commissione territoriale. Il sistema dei Centri per i richiedenti asilo si completa con lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), cui le audizioni del Comitato hanno destinato largo spazio: si tratta di un modello largamente apprezzato anche in Europa, rivolto ai richiedenti asilo o coloro che hanno già ricevuto la protezione internazionale, che si basa sulla collaborazione interistituzionale tra Stato ed enti locali, con l'apporto collaborativo della società civile. Nelle strutture facenti capo alla rete SPRAR, oltre ai servizi normalmente assicurati nei centri governativi per immigrati, vengono svolti percorsi di integrazione che comprendono l'insegnamento della lingua italiana, l'orientamento al territorio e la formazione professionale. Vi sono anche alcuni progetti specifici destinati alle cosiddette categorie vulnerabili, nelle quali rientrano anche i minori. Il sistema appare ben disegnato, ma soffre di una strutturale inadeguatezza delle risorse a disposizione.

Dalle verifiche svolte sul posto e dalle audizioni è emerso che il sistema infrastrutturale destinato all'identificazione e all'accoglienza degli stranieri è rimasto negli ultimi anni sostanzialmente invariato; a partire dal 2011 è apparso invece sempre più difficoltoso il mantenimento dell'attuale standard quantitativo e qualitativo dei servizi garantiti allo straniero nei Centri di accoglienza, con particolare riferimento a quelli di assistenza sanitaria, mediazione linguistico-culturale, assistenza sociale e psicologica, e informazione legale.

In occasione della grave emergenza migratoria conseguente ai rivolgimenti politico-sociali della cosiddetta « primavera araba » dell'inizio del 2011, l'accoglienza dell'eccezionale flusso di migranti è stata organizzata secondo un apposito piano condiviso fra le regioni italiane e concordato insieme al Governo tra la fine di marzo e l'inizio di aprile del 2011. Tale piano prevedeva una distribuzione dei richiedenti asilo e dei profughi in tutte le regioni italiane, escluso l'Abruzzo, attraverso il Sistema della protezione civile nazionale e

delle protezioni civili regionali, con l'individuazione da parte delle regioni delle località da destinare agli insediamenti.

Nonostante le crescenti difficoltà di gestione dovute al continuo aumento dei flussi migratori, il Comitato ha constatato in più occasioni la rilevanza strategica del sistema generale dell'accoglienza (CARA e SPRAR), non soltanto nel quadro della prima accoglienza dei migranti, ma soprattutto nella fase successiva della loro integrazione ed del loro inserimento graduale nel tessuto sociale ed economico nazionale, rafforzandosi nella convinzione che le politiche dell'integrazione socioculturale degli immigrati regolari siano la via maestra per governare in modo razionale il fenomeno strutturale dell'immigrazione.

Il Patto europeo per l'immigrazione e l'integrazione considera attentamente questo versante delle politiche migratorie, invitando gli Stati membri ad attuare con i mezzi più adeguati non soltanto politiche d'immigrazione professionale che tengano conto di tutti i bisogni del mercato del lavoro di ciascuno Stato membro (rafforzando gli incentivi per i lavoratori altamente qualificati e facilitando l'ingresso e la circolazione nell'Unione di studenti e ricercatori), ma anche regolando adeguatamente l'immigrazione familiare e migliorando le capacità d'integrazione delle famiglie, valutate in base alle loro risorse, alle condizioni di alloggio nel Paese di destinazione nonché, ad esempio, in base alla conoscenza della lingua di tale Paese.

Molti componenti del Comitato hanno sottolineato che in questa direzione è necessario — come dice testualmente il Patto — cercare un equilibrio tra i diritti dei migranti (l'accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza e ai servizi pubblici e sociali) e i loro doveri (rispetto delle leggi del Paese ospitante). Misure specifiche dovranno perciò essere prese per favorire l'apprendimento della lingua e l'accesso all'occupazione, fattori essenziali d'integrazione; per assicurare il rispetto dei valori fondamentali quali i diritti dell'uomo, la libertà d'opinione, la democrazia, la tolleranza, la parità uomo-donna e l'obbligo di scolarizzazione dei figli.

L'integrazione rappresenta quindi l'orizzonte necessario di ogni efficace politica migratoria. Di questo è certamente consapevole l'Unione europea che ha stanziato nel programma 2007-2013 un apposito Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, volto a favorire la capacità degli Stati membri di elaborare, realizzare e valutare politiche di interventi per l'integrazione di cittadini stranieri. Il suo obiettivo è, quindi, quello di facilitare il processo di integrazione dei cittadini provenienti da contesti economico-sociali, culturali, religiosi e linguistici diversi, nonché di favorire lo scambio di esperienze e buone prassi tra gli Stati membri. Destinatari sono i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia che hanno fatto ingresso nel nostro Paese da meno di cinque anni.

Il nostro Ministero dell'interno ha sviluppato una strategia per l'utilizzo di queste risorse europee, programmando e realizzando diverse azioni: formazione linguistico-educativa; orientamento al lavoro e qualificazione; progetti rivolti ai giovani; azioni di sensibilizzazione, informazione e comunicazione; iniziative di mediazione interculturale e promozione della figura del mediatore; programmi

innovativi di integrazione; *capacity building*; valutazione delle politiche e dei progetti.

Con le norme contenute nel cosiddetto « pacchetto sicurezza » (legge 15 luglio 2009, n. 94), è stato inoltre introdotto lo strumento dell'accordo di integrazione, volto ad operare l'effettivo coinvolgimento del cittadino immigrato in un percorso di integrazione, la cui efficacia dipende dalle risorse messe in campo e dal loro migliore utilizzo (cfr. *infra*, l'analogo modello francese).

Un discorso a parte meritano le misure di accoglienza ed integrazione destinate ai minori stranieri, su cui il Comitato ha svolto più di un'audizione, allo scopo di approfondire le procedure di identificazione, la collaborazione con gli enti locali, i meccanismi di eventuali ricongiungimenti familiari e dei rimpatri assistiti, nonché la capacità di integrazione sociale dei minori e il costo del loro mantenimento a carico della collettività.

Il minore straniero non accompagnato, come noto, non può essere espulso: è possibile esclusivamente il rimpatrio assistito, consistente nel rientro volontario da parte del minore, accertate le reali condizioni del contesto socio-economico familiare nel suo Paese e l'eventuale possibilità di rientro. La prima accoglienza di questi minori è gestita dagli enti locali (per il tramite dei servizi sociali) e dalle Forze dell'ordine (polizia e polizia municipale), secondo un modulo di gestione che vede la collaborazione pressoché paritaria fra Ministero dell'interno, Ministero delle politiche sociali (attraverso il Comitato per i minori stranieri) ed enti locali, che gestiscono le strutture di accoglienza specificamente riservate ai minori. In queste strutture i minori ricevono l'assistenza necessaria a lungo termine e vengono inseriti in appositi programmi di integrazione che includono la frequenza scolastica. Negli ultimi anni è cresciuto il numero dei minori provenienti dall'Egitto, da Paesi sub-sahariani e del Corno d'Africa (Somalia, Eritrea, Etiopia); è inoltre apparsa la nazionalità afgana, in precedenza pressoché sconosciuta.

Una delicata questione relativa alla gestione dei minori resta quella che concerne la loro identificazione come minori: è infatti su questo punto che il Comitato ha rilevato le maggiori criticità, anche nel corso delle numerose visite ai centri di accoglienza. Per non essere espulsi infatti molti migranti stranieri si dichiarano minori di età, distruggendo i propri documenti d'identità: resta responsabilità delle autorità di polizia italiane definirne l'età nel modo più possibile rispondente al vero anche attraverso strumenti di accertamento non sempre affidabili, come la radiografia del polso. Questa complessa procedura aggrava notevolmente gli adempimenti delle Forze dell'ordine presenti nei Centri di prima accoglienza dei migranti, dilatando i tempi di permanenza di molti stranieri (anche richiedenti asilo) all'interno di queste strutture, in condizioni non adeguate all'accoglienza di soggetti vulnerabili come bambini, donne in gravidanza o interi nuclei familiari.

Ancora sul tema dell'integrazione, con particolare riferimento ai nuclei familiari, il Comitato ha raccolto importanti contributi che riportano alcune esperienze straniere in merito. Sul punto, sembra particolarmente significativo il modello francese che prevede la stipula di uno specifico *contrat d'accueil et d'intégration pour la famille*, con

il quale i genitori di figli minori che entrano in Francia si impegnano a seguire corsi di formazione sui propri diritti e doveri genitoriali e a rispettare e a far rispettare ai figli le norme sull'obbligo scolastico; anche il figlio minore se ha più di sedici anni deve siglare un *contrat d'intégration* con il quale si impegna a seguire corsi di francese e di educazione civica. Si noti a questo riguardo che il mancato rispetto del *contrat* può incidere sul rinnovo del permesso di soggiorno.

4. Strumenti di controllo dell'immigrazione illegale.

Le audizioni svolte e i contributi raccolti dal Comitato hanno confermato la generale condivisione dell'idea che le migrazioni internazionali siano un fenomeno strutturale, che persisterà finché esisteranno grandi divari economici fra le varie parti del globo e che per conseguenza non può essere gestito in un'ottica emergenziale o meramente securitaria. È quindi necessario seguire una logica di valorizzazione dei flussi, di regolazione e di programmazione a lungo termine, fondata sull'integrazione dei migranti nelle società di destinazione, nel pieno rispetto dei diritti umani e delle aspettative dei Paesi di origine dei flussi.

Nell'ambito del Patto per l'immigrazione e l'integrazione, il Consiglio europeo ribadisce la propria determinazione a combattere l'immigrazione irregolare, puntando a rafforzare la cooperazione degli Stati membri e della Commissione con i Paesi di origine e di transito per combattere il fenomeno nel quadro di un approccio globale. L'appartenenza all'Unione implica l'accettazione del principio secondo il quale gli stranieri in posizione irregolare devono lasciare il territorio degli Stati membri, nel rispetto del loro diritto e della loro dignità. Il Consiglio europeo invita così gli Stati membri a limitarsi a regolarizzazioni non generalizzate, ma valutate caso per caso e a concludere quanto più possibile accordi di riammissione con i Paesi interessati, in modo che ciascuno Stato membro disponga degli strumenti giuridici per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare.

Il Comitato condivide l'approccio europeo fondato sul riconoscimento della necessità di combattere l'immigrazione irregolare, la quale elude quei canali legali che assicurano una adeguata valorizzazione dei flussi attraverso la necessaria integrazione nel tessuto economico, sociale e culturale del Paese di destinazione.

Sullo specifico tema del contrasto all'immigrazione irregolare, le audizioni di rappresentanti del Governo svolte dal Comitato all'inizio dell'indagine conoscitiva hanno posto in luce l'orientamento dell'Esecutivo da poco insediato ad intraprendere la via di una più stringente regolamentazione del fenomeno, per ridurre l'incidenza dell'immigrazione clandestina e irregolare in genere. Nel corso dell'audizione del 15 ottobre 2008 in particolare, illustrando le linee generali della politica migratoria in via di elaborazione da parte del Consiglio dei ministri, il Ministro dell'interno si è soffermato sui contenuti del cosiddetto « pacchetto sicurezza », composto da un decreto-legge, tre decreti legislativi e due disegni di legge.

Con il primo decreto-legge n. 92 del 2008, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, sono stati modificati alcuni articoli del codice

penale, che consentono ora l'espulsione dal territorio dello Stato dello straniero condannato a due anni di reclusione, invece dei dieci precedentemente previsti. Si stabilisce altresì la reclusione da uno a quattro anni per chi trasgredisce l'ordine di espulsione emesso dal giudice e si aggiunge una nuova circostanza aggravante relativa alla commissione del reato da parte di chi si trova illegalmente sul territorio nazionale. Viene inoltre prevista la nuova fattispecie delittuosa per chi cede a titolo oneroso un immobile ad un cittadino straniero privo del titolo di soggiorno e vengono aggravate le sanzioni penali per il datore di lavoro che impiega stranieri irregolari e per coloro che agevolano la permanenza illegale dello straniero.

I tre decreti legislativi riguardavano i ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, il riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato politico e la libera circolazione dei cittadini comunitari. Essi erano volti ad introdurre una più stringente regolamentazione dell'istituto dei ricongiungimenti familiari, con l'introduzione di alcune condizioni limitative dell'esercizio di tale diritto nei confronti del coniuge, dei figli maggiorenni e dei genitori, e con una diversa disciplina del diritto di asilo che eviti l'uso strumentale delle relative richieste. Viene, in particolare, affidato al prefetto il compito di stabilire un luogo di residenza o un'area dove il richiedente asilo possa circolare e viene disposto che il richiedente asilo, già destinatario di un decreto di espulsione, permanga nel Centro di identificazione ed espulsione (CIE) in cui si trova. Anche l'estensione fino a diciotto mesi del periodo di trattenimento in un CIE del cittadino straniero da rimpatriare e l'introduzione del reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato rispondevano alla medesima esigenza rappresentata dal Ministro di introdurre un più efficace controllo del fenomeno migratorio.

Alcune delle successive audizioni svolte dal Comitato sono state dedicate a sondare e approfondire tutte le azioni di contrasto all'immigrazione irregolare che, garantendo il diritto sovrano di controllare le coste e il territorio nazionale e salvaguardando la legalità del mercato di lavoro e la sicurezza, non si riduca *tout court* in una azione di repressione dei flussi migratori con soli effetti a breve termine. Tale politica di contrasto, da sviluppare nel pieno rispetto dei diritti dei migranti, dovrebbe basarsi su valutazioni pragmatiche dell'impatto delle norme sulla realtà, senza pregiudizi di natura ideologica, con i quali si rischia di trasformare i flussi in fenomeni sommersi e pertanto *ipso facto* incontrollabili.

Su queste premesse, un'emersione dell'irregolarità non può scaturire dall'adozione di misure di regolarizzazione generalizzate (che contrasterebbero con le indicazioni del Consiglio europeo), ma attraverso misure *ad personam* proposte, eventualmente, da commissioni territoriali. Ma per restringere l'irregolarità è cruciale, anzitutto, l'attento disegno degli strumenti di programmazione in grado di regolare i flussi, in modo da garantire l'integrazione dei lavoratori migranti, dopo aver valutato le capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale, le possibilità di inserimento culturale e sociale, opportunamente corroborate da politiche *ad hoc*.

Nel prosieguo dell'indagine, il Comitato ha avuto modo di soffermarsi sugli esiti della politica di programmazione dei flussi,

intrapresa dal Governo negli anni più recenti attraverso la fissazione di quote e l'emanazione dell'annuale decreto flussi. Secondo quanto emerso in alcune audizioni, nonché dalle osservazioni di diversi componenti del Comitato, tale politica e in particolare lo strumento del decreto flussi risultano oramai insufficienti ad una efficace regolazione del fenomeno migratorio, avendo sostanzialmente fallito l'obiettivo di garantire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, favorendo addirittura — secondo alcuni — un aumento dell'immigrazione irregolare, a causa della ristrettezza o della effettiva impraticabilità dei canali di ingresso legali nel nostro Paese. In conseguenza il decreto flussi non è stato emanato a partire dal 2010 se non per i lavoratori stagionali (l'ultimo decreto-flussi per lavoratori non stagionali è infatti il D.P.C.M. 30 novembre 2010).

Sotto un profilo di specifica competenza del Comitato, le audizioni hanno evidenziato il fatto che il visto turistico Schengen ha svolto e continua a svolgere un indebito ruolo di filtro per coloro che entrano in Italia allo scopo di cercare un lavoro, rappresentando così un ostacolo per una effettiva tutela del diritto di asilo. È noto infatti che il sistema Schengen e la politica comune dei visti si fondano su un *corpus* di regole stringenti ed estremamente selettive (spesso di emanazione amministrativa), volte a verificare se le richieste di visto turistico siano in realtà motivate da ragioni economiche. Di fatto queste regole — se rigidamente interpretate — svolgono impropriamente la funzione di selezionare gli ingressi a scopo di ricerca di lavoro o di asilo, surrogando o superando quelli che dovrebbero essere principi politici di programmazione dei flussi. Nel contempo, l'esistenza di dette regole induce l'aspirante richiedente asilo a cercare altri canali non legali per raggiungere il nostro Paese e presentare così sul nostro territorio la domanda di protezione internazionale. Questo sembra essere uno dei motivi per cui oggi in Italia e in tutta Europa circa il 90 per cento dei richiedenti asilo è di fatto costretto ad arrivare in modo irregolare.

Per i Paesi del Mediterraneo (Italia, Grecia, Malta, Cipro, Spagna) il fatto che i richiedenti asilo per presentare la propria richiesta debbano raggiungere il nostro territorio illegalmente, rappresenta un problema aggiuntivo, perché arrivare via mare in modo irregolare significa mettere a rischio la propria vita e alimentare le reti criminali internazionali del traffico di persone.

Anche per questa ragione sono state particolarmente approfondite dal Comitato, nel corso di apposite audizioni, le principali problematiche connesse alla regolamentazione del diritto di asilo e alla sua attuazione, un argomento che, pur non costituendo l'oggetto principale dell'indagine, è apparso come strettamente legato alla gestione e al controllo dell'immigrazione. Soprattutto nello scorso conclusivo dell'indagine, infatti, è emersa in più occasioni la questione di una corretta ed efficace tutela del diritto di asilo in occasione di flussi misti di migranti e in presenza della criticata prassi dei respingimenti in mare, condannati, tra l'altro, anche recentemente dalla Corte di Strasburgo (*cfr.* sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia del 23 febbraio 2012 che ha condannato il nostro Paese per un respingimento di migranti verso la Libia). Si tratta di delicati problemi giuridici che coinvolgono da un lato la sovranità dello Stato nel controllo delle coste

e delle politiche migratorie, dall'altro una efficace tutela dei diritti dei richiedenti asilo, che nel caso di respingimenti in mare non possono essere garantiti.

L'indagine ha evidenziato che, se i respingimenti in mare dei migranti non garantiscono adeguatamente il rispetto del diritto di asilo, occorre tuttavia che siano individuate a livello europeo concrete modalità di supporto a favore dei Paesi come l'Italia particolarmente esposti — per la loro collocazione geografica — a flussi di rifugiati, soprattutto in questa fase storica di instabilità politica in altri Paesi mediterranei. L'andamento dei flussi migratori negli anni compresi fra l'inizio dell'indagine conoscitiva e la primavera del 2011 ha registrato — secondo quanto dettagliatamente testimoniato dai diversi soggetti istituzionali auditi — una progressiva diminuzione degli ingressi di migranti e profughi sul territorio italiano. Dai dati depositati agli atti del Comitato risulta in particolare che il contrasto e la prevenzione dell'immigrazione clandestina hanno causato una riduzione degli sbarchi nell'anno 2009 pari al 74 per cento rispetto al 2008 e una flessione di oltre il 96 per cento nei primi mesi del 2010, rispetto ad analogo periodo del 2009, a partire da quando è stata data una prima attuazione al dispositivo del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione con la Libia, sottoscritto nell'agosto del 2008 (cfr. audizioni del Ministro dell'interno Roberto Maroni, del 14 aprile 2010, e del Prefetto Angela Pria, del 6 luglio 2010). Non sono mancate, nel Comitato e tra gli audit, voci di forte critica rispetto alle modalità di attuazione di detto Trattato.

Il problema del contrasto dell'immigrazione clandestina si è invece posto con maggiore drammaticità all'indomani della crisi nordafricana della primavera del 2011, nella fase conclusiva dell'indagine conoscitiva, quando si sono fortemente intensificati gli arrivi sul nostro territorio di migranti e profughi provenienti in particolare dalla Tunisia e dalla Libia. In questo periodo il Comitato ha svolto alcune audizioni dedicate ad acquisire dati continuamente aggiornati sulla situazione, nonché una apposita missione a Lampedusa (*v. infra*).

Il 12 febbraio 2011 il Consiglio dei ministri ha decretato lo stato di emergenza a causa dello straordinario flusso di migranti proveniente dai Paesi del Nord Africa (diretto verso la Sicilia, e in particolar modo a Lampedusa), segnando l'avvio di un percorso di gestione emergenziale degli ingressi, per un verso, e commissariale, per l'altro. Alla dichiarazione dello stato di emergenza è seguita infatti un'ordinanza di protezione civile che in una prima fase ha individuato nel prefetto di Palermo il commissario delegato: il Ministero dell'interno, infatti, ritenne che vi fosse una prevalenza degli aspetti di sicurezza in quanto la maggior parte delle persone che stavano arrivando sul territorio nazionale non erano profughi, ma cosiddetti «migranti economici». Si è di nuovo posta la controversa questione dei respingimenti in mare, in occasione dei quali non sembrava possibile discernere fra migranti economici e rifugiati, rischiando così di sovrapporre attività di soccorso in mare e azioni di contrasto all'immigrazione clandestina.

Uno degli strumenti di controllo dell'immigrazione frequentemente citati nel corso dell'indagine è rappresentato dall'istituto del rimpatrio volontario, previsto dalla legge in particolare per le cate-