

ARTICOLO 19

**Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie
alla protezione ed all'assistenza**

§.1

Nel periodo preso ad esame per il presente rapporto, il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) ha subito una serie di modifiche a seguito dell'entrata in vigore dei seguenti provvedimenti: Legge n. 125/2008 (*"Conversione in legge, con modificazione, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"*), Legge n. 133/2008 (*"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*), Decreto legislativo n. 160/2008 (*"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare"*), Legge n. 94/2009 (*"Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"*). Le modifiche apportate, tuttavia, non hanno alterato l'impianto della norma laddove prevedeva espressamente misure di integrazione sociale. In particolare, il primo comma dell'articolo 42 (*"Misure di integrazione sociale"*) T.U. enuncia una serie di azioni volte a promuovere l'integrazione sociale dei cittadini stranieri ed a contrastare l'insorgere di comportamenti discriminatori e razzisti nei loro confronti. Pertanto, è demandato allo Stato, alle regioni, alle province ed ai comuni, nell'ambito delle proprie competenze, il compito di favorire:

"a) le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, anche al fine di effettuare corsi della lingua e della cultura di origine, dalle scuole e dalle istituzioni culturali straniere legalmente funzionanti nella Repubblica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 389, e successive modificazioni ed integrazioni;

b) la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana in particolare riguardante i loro diritti e i loro doveri, le diverse opportunità di integrazione e di crescita personale e comunitaria offerte dalle amministrazioni pubbliche e dall'associazionismo, nonché alle possibilità di un positivo reinserimento nel Paese di origine;

c) la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione e di prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia anche attraverso la raccolta presso le biblioteche scolastiche e universitarie, di libri, periodici e materiale audiovisivo prodotti nella lingua originale dei Paesi di origine degli stranieri residenti in Italia o provenienti da essi;

d) la realizzazione di convenzioni con associazioni regolarmente iscritte nel registro di cui al comma 2¹ per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ai due anni, in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi;

e) l'organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, xenofobi o razzisti, destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o che esercitano competenze rilevanti in materia di immigrazione".

Come sopra accennato, l'entrata in vigore della legge n. 94/2009 ha parzialmente modificato il T.U. sull'immigrazione. Finalità della modifica è la promozione della convivenza fra i cittadini italiani ed i cittadini stranieri nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società. Condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno è la stipula di un *"Accordo di integrazione"* da parte dei cittadini stranieri, da presentarsi contestualmente alla domanda. Gli immigrati aventi un'età compresa tra i sedici ed i sessantacinque anni dovranno firmare l'accordo presso lo Sportello unico per l'immigrazione o in Questura. Con la firma dell'accordo, gli stessi si impegnano a conseguire, entro la scadenza del periodo di validità del permesso di soggiorno, specifici obiettivi di integrazione quali la conoscenza a livello elementare della lingua italiana, dei principi fondamentali della Costituzione italiana, delle istituzioni pubbliche e della vita civile in Italia (sanità, scuola, servizi sociali, lavoro e obblighi fiscali). L'accordo prevede che il grado di integrazione degli immigrati si misuri in crediti da associare alle conoscenze linguistiche, ai corsi frequentati ed ai titoli di studio posseduti. I crediti si perdono in caso di condanne penali, anche non definitive, di misure di sicurezza personali e di illeciti amministrativi e tributari. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione del cittadino straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore. Fanno eccezione a tale obbligo gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per asilo, richiesta di asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, motivi familiari, permesso di soggiorno della Comunità europea per soggiornanti di lungo periodo, carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché gli stranieri titolari di altro permesso di soggiorno che hanno esercitato il diritto al ricongiungimento familiare (art. 4 bis, D.Lgs. 286/98).

¹ Registro delle associazioni presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari sociali

Come indicato nel precedente rapporto sul presente articolo, gli articoli 43 e 44 del Testo Unico sull'immigrazione prevedono la possibilità di istruire, su istanza di parte, una azione civile sia contro privati che contro la pubblica amministrazione in caso di comportamenti discriminatori per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi lesivi della dignità degli immigrati. Inoltre, la costituzione dell'UNAR² (ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rappresentato un utile strumento nell'azione di promozione della parità di trattamento nonché di contrasto e di rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica. Compito fondamentale dell'UNAR è il perseguimento degli obiettivi di uguaglianza sostanziale garantiti dall'articolo 3 della Costituzione italiana, anche attraverso la promozione di azioni positive. Tra le azioni positive rientrano iniziative tese a sperimentare ed a proporre modelli di intervento atti a favorire:

- lo sviluppo di microimprese e auto imprenditorialità da parte di donne immigrate, in un'ottica di prevenzione integrata di fenomeni di discriminazione razziale e di esclusione sociale;
- proposte sistematiche di rilevazione e monitoraggio della percezione del fenomeno della discriminazione razziale presso le giovani generazioni, nonché attività integrate rivolte a prevenire e contrastare l'insorgenza di tali fenomeni nelle periferie urbane;
- attività di sostegno e valorizzazione delle esperienze di associazionismo direttamente promosse dalle comunità straniere al fine di agevolare la diffusione e la conoscenza della normativa vigente, facilitando l'integrazione delle comunità stesse nel contesto sociale e istituzionale locale.

L'Ufficio ha attivato, fin dalla sua costituzione, un servizio centralizzato per il monitoraggio dei fenomeni discriminatori nei media e sul web che si avvale anche della collaborazione di organi di stampa nazionali e locali. L'attività di monitoraggio svolta dall'UNAR, oltre a garantire una mappatura del fenomeno della discriminazione razziale ed etnica in Italia, evidenzia gli ambiti maggiormente a rischio di disparità di trattamento.

All'attività di rilevazione e di monitoraggio dei fenomeni discriminatori contribuisce anche il *Contact Center* istituito presso l'UNAR. Il centro di contatto - raggiungibile 24 ore su 24 per 365 giorni l'anno tramite servizio telefonico gratuito al numero verde 800 90 10 10 e via web all'indirizzo www.unar.it - raccoglie le segnalazioni e le denunce di casi di discriminazione razziale, offre assistenza immediata alle vittime fornendo informazioni, orientamento e supporto psicologico e le accompagna nel percorso giurisdizionale nel caso

² La creazione dell'ufficio è stata prevista dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 215/2003 che ha recepito la direttiva 2000/43/CE in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

in cui decidessero di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo. Tra il 10 dicembre **2007** e il 10 dicembre **2008** sono pervenute all'UNAR **2.454** chiamate, con una media di 9,4 segnalazioni per giornata lavorativa. Oltre mille sono state le semplici richieste di informazione. In particolare, 503 hanno riguardato il funzionamento del servizio di contatto dell'UNAR, 188 l'attività del Dipartimento Pari Opportunità, mentre 69 erano richieste di ragguagli rispetto a pratiche già in archivio. Nel periodo considerato, gli eventi riconducibili a qualche forma di discriminazione sono stati, invece, **511** (il 20% del totale); all'interno di questo sottogruppo, **339** segnalazioni sono state considerate situazioni di effettiva discriminazione razziale (eventi pertinenti). Rientrano tra gli eventi pertinenti tutti i casi effettivi di molestia e di discriminazione diretta o indiretta. Per quanto riguarda le aree geografiche di provenienza degli utenti del Contact center, l'Africa rappresenta il continente maggioritario essendo l'area da cui proveniva la maggioranza relativa degli interessati (39,4%) mentre, al suo interno, gli individui provenienti dal Maghreb avevano un peso di oltre il 50%. Dall'Est - Europa proveniva, invece, una chiamata su quattro (24,4%); gli individui nati in quest'area erano nel 54% dei casi provenienti dalla Romania. Relativamente alle altre aree geografiche, si evidenziava una certa stabilità delle chiamate provenienti dal Sud America (14,4% nel 2007 e 12,3% nel 2008) e dall'Asia. E' rimasto costante nel tempo il contributo delle segnalazioni provenienti da individui di nazionalità italiana: la quota negli anni 2006, 2007 e 2008 permaneva attorno al 17%. Per quanto concerne gli ambiti in cui più frequentemente si verificano episodi di discriminazione razziale, il lavoro continua ad essere l'ambito dove questa è più frequente: nel **2008** il 22,1% degli eventi pertinenti è avvenuto in questo ambito. Questo dato conferma la riduzione già presente nel 2007 (23,8%) rispetto al dato estremamente elevato, registrato nel 2006 (31,7%). Al secondo posto si conferma l'ambito "casa" con il 16,8% dei casi denunciati. Nel corso degli anni **2006-2008** si è registrato un aumento di casi di discriminazione nella vita pubblica: infatti, si è passati dal 6% del 2006 al 12,8% del 2007 al 13,6% del 2008. Nello stesso periodo è stato rilevato un calo nei casi di discriminazione accertati in altri ambiti, quali: i "servizi erogati da pubblici esercizi", con una percentuale che nel 2008 si attestava al 7,4%; il "trasporto pubblico" che nello stesso anno presentava una percentuale del 5,9%; la "scuola e istruzione" e i "mass-media" rispettivamente al 5,3% ed al 2,7%. Negli ambiti "salute", "servizi finanziari" e "tempo libero" le percentuali scendono ancora (2,4% salute, 1,8% servizi finanziari, 0,9% tempo libero). Relativamente alla collocazione geografica, quasi il 60% dei casi denunciati si è verificato nell'Italia del Nord ed uno su tre ha avuto luogo nel Centro: gli episodi di discriminazione, nel 2008, si sono concentrati nelle macro-aree dove l'insediamento degli immigrati è maggiore mentre nel Meridione, dove la presenza straniera è più contenuta, si sono verificati il 7,2% degli eventi registrati nel medesimo anno.

Accanto all'attività di contrasto del fenomeno della discriminazione fondata sulla razza e sull'origine etnica, è da segnalare l'azione del governo volta alla repressione dei reati legati alla prostituzione ed alla tratta di essere umani. Al fine di conoscere più approfonditamente l'entità del fenomeno della tratta e, di conseguenza, adottare idonee misure di contrasto, il governo italiano ha commissionato al Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica un'indagine approfondita. L'indagine intendeva verificare l'impatto del fenomeno della tratta sulla sicurezza nazionale in quanto terzo crimine per volume d'affari illeciti dopo i traffici di armi e di stupefacenti. La Relazione conclusiva si articola nell'illustrazione delle caratteristiche della tratta e della dimensione del fenomeno in Italia, nella presentazione delle principali risultanze delle attività investigative e nella proposta di interventi per potenziare le attività di prevenzione e contrasto della tratta stessa. In particolare, sono stati esaminati i dati sulle vittime identificate, gli autori di reati ed i delitti collegati alla tratta. La principale fonte di dati sulle vittime è il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri che contribuisce anche al finanziamento di progetti sviluppati da organizzazioni non governative. Dal numero di vittime contattate da queste organizzazioni, così come da quelle che hanno chiamato il "numero verde" antitratta 800 290 290³ o che in un altro modo sono entrate in contatto con le istituzioni preposte, è possibile determinare l'estensione del fenomeno in Italia. Il dato più significativo rimane il rilascio di permessi di soggiorno per protezione sociale. Tra il 1998 e il 2008 sono stati complessivamente rilasciati **4.326** permessi di soggiorno per motivi umanitari e di protezione nel settore.

ITALIA – Permessi di soggiorno per motivi umanitari – protezione sociale ex art. 18 T.U. 286/98 (1998-2008)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Primi rilasci	66	213	705	524	643	599	165	111	214	422	664

FONTE: Elaborazione Caritas/Migrantes su dati M.I. – Dip. P.S. e PCM – Dip. Pari Opportunità

Secondo i dati in possesso del Dipartimento per le Pari Opportunità, nel periodo **2000-2007** **9.663** vittime di tratta sono state avviate ai corsi di formazione, alfabetizzazione o borse studio/lavoro e, di queste, **6.435** hanno trovato un lavoro. Tra il **2000** ed il **2008** sono stati

³ Il numero verde antitratta nazionale è uno degli interventi messi in campo dal Dipartimento per le Pari Opportunità per la protezione sociale delle vittime della tratta. Il progetto consiste in un servizio telefonico gratuito – attivo 24 ore su 24 su tutto il territorio nazionale – in grado di fornire alle vittime, e a coloro che intendono aiutarle, tutte le informazioni sulle possibilità di aiuto e assistenza che la normativa italiana offre per uscire dalla situazione di sfruttamento. Dal gennaio 2007 il numero verde fornisce assistenza ed informazioni anche per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e non solo per lo sfruttamento sessuale.

533 i progetti di protezione sociale cofinanziati dal Dipartimento ed attivati sul territorio nazionale. Le Regioni più attive sono state il Piemonte (63 progetti attivati), la Toscana, la Puglia (entrambe a quota 57) e il Veneto (56). Attraverso questi progetti si è potuto entrare in contatto complessivamente con 54.559 persone vittime di sfruttamento. Nello stesso periodo sono stati realizzati **13.517** programmi di sostegno a vittime di tratta. Quanto alle aree di inserimento lavorativo, queste hanno riguardato i servizi alle persone (collaborazioni domestiche) per il 32% dei casi, il commercio (23%), l'industria (22%), il turismo (12%), i servizi alle imprese (8%) e l'agricoltura (3%). Le vittime di tratta inserite nei progetti di protezione sociale sono, per la maggior parte, giovani donne provenienti dalla Nigeria e dai Paesi dell'Est Europa. Nel corso degli anni, tuttavia, si è registrato un progressivo mutamento di scenario contraddistinto da una diminuzione di nigeriane ed albanesi, accompagnato, parallelamente, dall'aumento delle vittime provenienti da altri paesi dell'Europa orientale, soprattutto dalla Romania, dalla Moldavia e dall'Ucraina.

Dal 2006 i programmi di protezione sociale si sono allargati anche alle vittime di sfruttamento lavorativo, un fenomeno che riguarda soprattutto gli uomini immigrati irregolari. Tra il **2006** e il **2007**, sono stati **49** i progetti attivati sulla base dell'art. 13 della legge 228/2003⁴. Nello stesso periodo sono stati registrati 859 casi di sfruttamento sessuale, 76 di sfruttamento lavorativo e 2 di accattonaggio.

Tra l'agosto **2000** ed il giugno **2006** le chiamate al Numero Verde antitratta sono state **494.474**, di cui 333.492 provenienti da cittadini italiani, 47.417 dalle vittime della tratta, 25.405 dai clienti delle vittime e 24.936 dalla pubblica sicurezza. Nel 2007 le chiamate sono state 14.560.

Per quel che concerne gli autori dei reati connessi alla tratta, la Direzione Nazionale Antimafia diffonde annualmente sia i dati relativi al numero di persone indagate per i reati di tratta, ed in particolare per l'art. 600 c.p. (riduzione in schiavitù), sia quelli al numero delle vittime.

ITALIA – Persone indagate per i reati di tratta (2006-2008)

	Al 31/12/2006	Al 31/12/2007	Al 31/12/2008
Art. 600	1731	2297	3282
Art. 601	692	1367	1456
Art. 602	201	374	358

FONTE: Direzione Nazionale Antimafia

Dall'analisi del numero totale degli indagati risultava che, nel periodo 2007-2008, è possibile rilevare un significativo incremento di indagini per i reati di cui all'art. 601 c.p.

⁴ "Misure contro la tratta di persone"

(tratta di persone). Nello stesso periodo, l'attività investigativa rivolta alla repressione del reato di cui all'art. 600 c.p. faceva registrare un aumento costante. Diversamente, le indagini relative al terzo reato in materia di tratta, art. 602 c.p. (acquisto e alienazione di schiavi) erano in diminuzione.

Nel 2007, inoltre, è incrementato in numero delle vittime identificate. Tale andamento è proseguito, poi, nel 2008, come si evince dal seguente prospetto.

ITALIA – Persone vittime di tratta (2006-2008)

	Al 31/12/2006	Al 31/12/2007	Al 31/12/2008
Art. 600	757	1351	1993
Art. 601	376	610	915
Art. 602	51	66	109

FONTE: Direzione Nazionale Antimafia

Relativamente ai Paesi di origine degli autori dei reati di tratta, la Romania risultava al primo posto, superata nel 2008 dalla Nigeria. E' da segnalare, tuttavia, il numero significativo di autori di nazionalità italiana, seguiti dagli albanesi, da cittadini di altri stati balcanici ed infine da quelli provenienti da Paesi asiatici emergenti, quali Cina e Thailandia. Per quanto attiene alle vittime, la situazione era speculare (italiane comprese), con la Romania al primo posto ed un sensibile aumento delle vittime nigeriane identificate; le vittime albanesi ed ex-iugoslave, invece, erano in misura inferiore rispetto agli autori della medesima provenienza.

Di particolare interesse risultano, infine, le statistiche riguardanti il numero dei procedimenti iscritti nei registri per le indagini. Nel 2004, a seguito dell'entrata in vigore della legge 228/2003, si è assistito ad un aumento delle indagini specifiche a seguito delle quali si è registrato un incremento dei procedimenti, assestatosi su circa 200 l'anno. Tali tendenze trovano conferma nei dati a disposizione del Ministero dell'Interno che evidenziano come il contrasto alla tratta sia condotto anche attraverso la lotta ai reati collegati, quali il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, i reati contro la libertà sessuale dei minori e, soprattutto, lo sfruttamento della prostituzione.

Il 10 dicembre 2008 si è svolta a Roma la conferenza finale del progetto *“Cooperazione Internazionale per assicurare il Ritorno Volontario Assistito e la Reintegrazione nel Paese di Origine di Vittime di Tratta ed altri Casi Umanitari”*. Nell'ambito del Progetto, avviato nel 2001, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM), ha seguito il rimpatrio di 622 persone, tra cui vittime di tratta, supportando queste ultime anche nella

reintegrazione nel loro Paese di origine con borse lavoro e/o studio e/o di formazione ad hoc. Tra gli obiettivi delle prime tre annualità del progetto vi era l'assistenza al rimpatrio volontario e alla reintegrazione nel Paese di origine di 80 vittime di tratta. Successivamente sono stati ammessi all'assistenza al rimpatrio anche altri gruppi vulnerabili e casi umanitari. E' da notare che, nei primi tre anni, le persone assistite erano preminentemente donne provenienti dall'Est Europa (Romania, Albania, Moldavia e Ucraina). In un secondo tempo, sono state registrate richieste di rimpatrio provenienti anche da vittime di origine africana (principalmente provenienti dalla Nigeria e dal Marocco), asiatica (Cina e Thailandia) ed, infine, sudamericana (Brasile, Perù, Uruguay, Ecuador). Nel corso degli anni le richieste arrivavano – seppure in misura minore – anche da uomini e transessuali, trafficati e sfruttati con le stesse modalità delle donne.

§.2

Si rinvia a quanto comunicato nel precedente rapporto, non essendo intervenute modifiche a livello normativo in materia di ingresso, soggiorno e permanenza nello Stato italiano dei cittadini stranieri. Per quanto concerne, invece, l'accesso alle cure mediche si rinvia alle informazioni contenute nei precedenti rapporti del governo italiano sull'articolo 11.

§.3

Si conferma quanto esposto nei precedenti rapporti del governo italiano sul presente articolo non essendo intervenute modifiche normative nel periodo d'interesse.

§. 4

Retribuzioni e condizioni d'impiego

Nel periodo preso ad esame per il presente rapporto non si segnalano modifiche alla normativa vigente in materia di parità di trattamento relativamente alla remunerazione, alle condizioni di lavoro ed all'adesione alle organizzazioni sindacali.

Al fine di inquadrare adeguatamente i livelli retributivi dei lavoratori immigrati e, in particolare, di quelli extracomunitari, occorre calarli nel contesto attuale della congiuntura economica italiana e, più in particolare, nel quadro dei livelli retributivi degli occupati nel loro insieme, a prescindere dallo status di cittadinanza. Negli ultimi anni l'Italia ha risentito di una fase di sostanziale stagnazione del potere d'acquisto del salario parimenti all'insieme dei paesi dell'area dell'euro, a seguito anche di una ridotta crescita in termini di produttività. In virtù della stretta correlazione che, in particolare negli anni più recenti, lega la dinamica della produttività da lavoro alla crescita dei salari reali, in Italia gli aumenti salariali nel periodo d'interesse per il presente rapporto sono stati più contenuti rispetto a quelli di altri paesi industrializzati. Più in particolare, i dati sui differenziali retributivi diffusi dalla Banca d'Italia nel 2006 (ultima rilevazione disponibile) confermavano una serie di elementi strutturali caratterizzanti il mercato del lavoro italiano e, più in generale, quello dei maggiori paesi industrializzati: il reddito da lavoro dipendente (pari in media a 16.045 € l'anno) si attestava su livelli inferiori rispetto al reddito da lavoro indipendente (in media 22.057 € l'anno); il reddito individuale medio da lavoro (dipendente e autonomo) era più basso per le donne (14.447 € l'anno contro 19.906 € degli uomini) e per i lavoratori del Sud e delle Isole (14.886 € l'anno); tendeva a crescere con il livello di istruzione e la qualifica (i laureati percepivano mediamente 25.090 € l'anno, contro i 10.436 € di chi era privo di un titolo di studio) e con l'età (a percepire di più erano i lavoratori ultrasessantacinquenni, con 21.174 € annui, mentre i valori più bassi si registravano per la classe di lavoratori con meno di 30 anni di età che si fermava ad una media di 12.451 € l'anno). Secondo i dati contenuti nel *"III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS"*, redatto nel 2008 dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale in collaborazione con il Dossier statistico immigrazione Caritas Migrantes, nel corso del 2006 un lavoratore immigrato di origine non/neo comunitaria assicurato all'INPS aveva percepito una retribuzione media annua - calcolata sommando tutte le retribuzioni ricevute, anche provenienti dall'iscrizione a più archivi (ovvero riconducibili a diversi ambiti occupazionali) - di 11.055 € annui, corrispondenti a circa 920 € mensili. Ad analoghi risultati era giunta anche la Banca d'Italia la quale, basandosi sulle elaborazioni dei risultati delle indagini sui bilanci delle famiglie (2006),⁵ aveva rilevato una differenza di circa l'11% nei redditi da lavoro dipendente nel settore privato a sfavore dei lavoratori stranieri.

Questa differenza in termini retributivi tra lavoratori italiani e comunitari, da un lato, e lavoratori di origine extraUE, dall'altro, non può ricondursi unicamente ad un trattamento sfavorevole legato all'origine nazionale ma va analizzato come risultato di un insieme di fattori. Innanzitutto, nel valutare questo andamento va vagliata la possibilità che un

⁵ Fonte: Banca d'Italia "L'economia delle Regioni italiane nel 2008".

lavoratore immigrato assommi in sé diverse caratteristiche che potrebbero comportare una condizione di svantaggio sul piano salariale. Come sopra illustrato, il mercato del lavoro italiano e, più, in particolare quello dei maggiori Paesi industrializzati, è caratterizzato da una serie di elementi strutturali. La stessa banca dati Inps ha attestato l'accentuata canalizzazione dei lavoratori di origine non comunitaria nei comparti economico-produttivi segnati da livelli retributivi più ridotti. Nel 2006, su un totale di 1.579.072 lavoratori immigrati di origine extracomunitaria, il 7,2% era un lavoratore autonomo, il 72,6% era alle dipendenze di aziende, il 18,7% era un lavoratore domestico e l'1,4% un lavoratore agricolo. Inoltre, la maggioranza dei lavoratori immigrati si concentrava nelle classi di età più giovane (il 47,4% del totale aveva meno di 35 anni). Occorre aggiungere, poi, che nonostante il possesso di titoli di studio tendenzialmente medio - alti, raramente la preparazione dei migranti si traduceva in un'adeguata collocazione occupazionale. Ad attenuare una condizione parzialmente svantaggiata, sono intervenute le esigenze del mercato del lavoro nazionale che, portando i lavoratori immigrati a soggiornare prevalentemente al Centro-Nord (l'89,2% del totale nel 2006), dove il livello retributivo è tuttora più elevato, hanno ridotto il divario retributivo. Infine, bisogna tenere presente che il dato Inps sulla retribuzione media annua di un singolo lavoratore può derivare tanto da un intero anno di lavoro quanto da periodi più brevi, intervallati da fasi di disoccupazione o di lavoro sommerso. In effetti, le carriere retributive degli iscritti nati oltre i confini dell'UE-15 risultano particolarmente frammentate, con inevitabili ricadute sul piano del monte retributivo annuale. Più in particolare, nel 2006 l'Inps rilevava che quasi i due quinti dei lavoratori di origine non comunitaria avevano versato i contributi previdenziali (ovvero erano stati regolarmente occupati) per un periodo non superiore ai nove mesi, mentre era di circa un quarto (24%) la quota di quelli che avevano lavorato regolarmente per non più di sei mesi. Inoltre, in analogia con quanto accade per i lavoratori italiani, i dati disponibili evidenziano che la precarietà dell'occupazione (che tende a diminuire parallelamente all'aumento dell'età degli iscritti) caratterizza maggiormente i lavoratori più giovani, più rappresentati nel gruppo degli immigrati.

Alloggio

Il quadro normativo di riferimento, ampiamente illustrato nei precedenti rapporti sul presente articolo, non ha subito variazioni. Come più volte indicato, è affidato alle Regioni il compito di legiferare in materia di accesso all'alloggio da parte dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, essendo demandata agli enti locali la realizzazione di interventi di politica sociale.

A titolo esemplificativo, si segnala il caso dell'Emilia Romagna quale esempio di normativa regionale volta a favorire la ricerca di una soluzione abitativa a beneficio dei cittadini stranieri immigrati. La normativa regionale prevede che la Regione e gli Enti locali promuovano e favoriscano:

1. la costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, in grado di gestire alloggi e di svolgere anche un'azione di orientamento ed accompagnamento alla soluzione abitativa;
2. l'utilizzo ed il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e di benefici fiscali;
3. la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione ed al credito per l'acquisto e la ristrutturazione delle prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia.

L'impegno della Regione a risolvere il problema abitativo è riscontrabile negli interventi posti in essere a sostegno della domanda alloggiativa, fra i quali la ripartizione del Fondo per l'affitto. Nel 2006, il 38% dei nuclei familiari che avevano presentato domanda avevano il capofamiglia nato all'estero.

Al fine di promuovere l'integrazione della popolazione immigrata è stato istituito, sullo stato di previsione della spesa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, un fondo destinato a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari. Il *"Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati"*, di cui all'art. 1, comma 1267 della L. 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) destinava una parte delle somme ad esso assegnate - pari in totale ad € 50.000.000,00 per l'anno 2007 - a sostenere l'accesso all'alloggio per gli immigrati. Con il D.D. del 12.09.2007 è stato adottato l'avviso n. 1/2007 per il finanziamento di progetti finalizzati a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari per un importo complessivo di € 27.500.000,00. Relativamente all'area di intervento *"Sostegno all'accesso all'alloggio"*, sono state approvate e finanziate con le risorse del Fondo le iniziative progettuali dei comuni di Gorizia, Rimini, Arzignano e Frosinone.

Nelle Conclusioni 2006 è contenuta una richiesta del Comitato europeo dei diritti sociali di fornire maggiori precisazioni riguardo l'accesso all'alloggio dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia da almeno due anni. Nel precedente rapporto si era fatto presente che l'art. 40 del citato T.U. sull'immigrazione prevede che *"gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di*

edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione". In considerazione del fatto che la norma sancisce la sostanziale parità, in materia di accesso all'alloggio, fra i cittadini italiani ed i cittadini extracomunitari purché regolarmente soggiornanti da almeno due anni e stabilmente occupati, si rinvia alle informazioni contenute nel rapporto sull'articolo 31 del presente ciclo di controllo.

Nel precedente rapporto del governo italiano si era accennato anche ad un progetto cofinanziato dalla Commissione Europea e rivolto all'accesso all'alloggio per gli immigrati extracomunitari regolarmente presenti sul territorio italiano. Il progetto, denominato *"Promuovere Best Practices per l'accesso alla casa per gli immigrati"*, si inseriva nell'ambito del Programma di azione comunitario di lotta alla discriminazione 2001-2006 dell'Unione Europea. Il suo obiettivo era quello di promuovere la diffusione di buone prassi per facilitare l'accesso alla casa, realizzate sia in Italia sia negli altri Stati dell'Unione, al fine di individuare delle linee guida in grado di facilitare l'integrazione degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti. Il progetto si articolava in tre fasi:

ricerca e monitoraggio delle politiche abitative per gli immigrati regolari;

pubblicazione e diffusione dei risultati della ricerca;

un evento finale costituito da un seminario europeo tenutosi a Terni il 12 dicembre 2005.

Il Comitato europeo dei diritti sociali, nelle Conclusioni 2006, ha chiesto di conoscere i risultati conseguiti a seguito della realizzazione di tale progetto. Come sopra indicato, una delle fasi del suddetto progetto consisteva nell'elaborazione di una ricerca, realizzata dalla Fondazione Censis, sulle politiche intraprese da Regioni, Enti Locali - anche in collaborazione con organizzazioni del terzo settore e imprenditori - finalizzate alla soluzione del problema abitativo degli stranieri. Il rapporto finale sull'attività di monitoraggio, pubblicato dal Censis nell'agosto 2005⁶, conteneva gli esiti dell'attività di ricerca svolta nel primo semestre del 2005 e comprendeva le iniziative attivate alla data del 30 giugno 2005. Dalla rilevazione erano stati esclusi, oltre ai progetti mirati alla prima accoglienza, anche gli strumenti delle politiche abitative ordinarie come l'accesso alla casa popolare, il contributo per l'affitto o sul mutuo prima casa. La ricerca, pertanto, aveva preso in considerazione solo quei progetti volti a sostenere l'integrazione abitativa vera e propria, ovvero la ricerca di un'abitazione per un periodo medio lungo. Finalità della ricerca era quella di mappare aspetti ed iniziative a carattere innovativo nei vari territori

⁶ "Attività di monitoraggio delle politiche abitative realizzate o in corso di realizzazione in favore degli immigrati nelle regioni del Centro – Nord. Rapporto finale", Censis

per rispondere al problema abitativo degli immigrati, di rappresentare soggetti promotori e gestori, tipologie delle iniziative, finanziamenti.

In tutto sono state censite **99** iniziative, di cui 57 al Nord, 29 al Centro, e 13 nel Mezzogiorno (Sud e Isole). I progetti si concentravano nelle aree del Centro Nord, dove si trovava il maggior numero di residenti stranieri, vi era una significativa domanda di manodopera straniera da parte delle imprese e dove era presente un terzo settore sviluppato e dotato di notevole capacità di aggregazione di attori e risorse. In particolare, Toscana ed Emilia Romagna erano le regioni dove è stato censito il maggior numero di iniziative (15 in ciascuna), seguite da Veneto (13), Piemonte (10) e Lombardia (10). Di contro, nelle regioni del Sud se ne rilevavano di meno. La maggior parte degli interventi intrapresi aveva carattere locale ed era fortemente collegata alla tipologia della domanda espressa dal territorio e agli enti in esso presenti. Infatti, le iniziative censite avevano spesso un impatto comunale, al massimo provinciale. La maggior parte delle iniziative (49) era nata all'interno del mondo associativo e cooperativo: in tal modo il privato sociale manifestava la sua capacità di dotarsi di forme di azione particolarmente flessibili ed idonee a rispondere in modo rapido ai bisogni che il territorio esprime. Le 31 iniziative promosse dal solo soggetto pubblico (enti locali, ex IACP) erano in gran parte fiorite negli ultimi anni, con una rilevante concentrazione in Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Campania. Infine, 19 progetti erano stati realizzati attraverso la costituzione di partenariati pubblico-privato. Il maggior numero di progetti (47 su 99) era stato finanziato interamente dal settore pubblico, utilizzando fondi comunitari, fondi residui della legge 40/98, finanziamenti degli Accordi di Programma tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regioni, fondi vari degli enti locali. Era comunque rilevante la quota di progetti (37) attivati grazie a finanziamenti misti, pubblico-privati, in cui accanto allo stanziamento dell'ente locale si registrava, a seconda dei casi, il contributo di banche, fondazioni, camere di commercio, enti religiosi. Solo un nucleo ristretto di progetti (15) dichiarava di utilizzare esclusivamente finanziamenti privati, propri o di banche, fondazioni, enti religiosi. Non mancavano soggetti (cooperative, associazioni) che riuscivano ad operare in regime di mercato sostenendosi in gran parte con le entrate legate ai canoni di affitto e alla costituzione di fondi di rotazione e garanzia. La durata e l'efficacia, in termini di risultati ottenuti, di molti dei progetti censiti era indice di un buon utilizzo dei finanziamenti stanziati. In particolare, si rilevava che dei 27 progetti finanziati nell'ambito degli Accordi di programma tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regioni, 25 erano ancora attivi al momento della rilevazione.

Dai dati contenuti nel 7° Rapporto Censis Casa risultava che, nell'anno 2005, l'84% degli immigrati regolari presenti in Italia si trovava in condizioni abitative stabili. Di questi il

72,1% era in affitto mentre l'11,8% era proprietario di una casa. Il restante 16,1% viveva in condizioni di precarietà abitativa e si distribuiva fra un 7,5% che era ospite di parenti ed un 6,8% che alloggiava presso il luogo di lavoro (ad es. lavoratori del settore agricolo, badanti e colf alloggiati presso le famiglie).

Da diversi anni si è evidenziata la tendenza da parte degli immigrati ad acquistare la propria abitazione sia perché la differenza tra i costi dell'affitto e le rate dei mutui si è molto attenuata nel corso degli ultimi anni, sia in considerazione della maggiore capacità di risparmio acquisita dagli stranieri. Nel *"Dossier Statistico Immigrazione 2009"* di Caritas/Migrantes sono contenuti i dati di un'indagine di Scenari Immobiliari (istituto di studi e ricerche sul mercato immobiliare) che aveva rilevato, nel periodo 2004-2007, un aumento delle compravendite del 22,7% cui era corrisposta una sia pur relativa diminuzione della domanda abitativa rivolta all'affitto. Il 2008, invece, secondo un'indagine più recente condotta sempre da Scenari Immobiliari⁷, si è chiuso registrando una tendenza negativa delle compravendite di case da parte di immigrati, con un calo del 23,7% rispetto all'anno precedente. La diminuzione del fatturato è di oltre il 30%, mentre la spesa media per l'abitazione acquistata scendeva da 124.000 a 113.000 euro. Complice la crisi congiunturale, si è ridotta la disponibilità economica anche delle famiglie immigrate e l'aumento del costo del denaro ha reso più difficoltoso l'accesso ai mutui. Dalle 620 interviste ad agenti immobiliari presenti sul territorio nazionale condotte dall'istituto risultava che, a sostenere il mercato degli acquisti, erano i lavoratori immigrati di più lunga residenza in Italia, con un contratto di lavoro stabile e con risparmi da parte in grado di coprire la somma da anticipare per l'acquisto della casa. Per quanto riguarda la nazionalità, si trovavano al primo posto i cittadini di paesi dell'Est - Europa (di cui un terzo provenienti dalla Romania). Considerando la localizzazione delle abitazioni acquistate dagli immigrati nel 2008, 2 abitazioni su 10 erano localizzate nel centro e nel semicentro cittadino, a conferma della loro tendenza a preferire abitazioni in periferia e in piccoli centri delle province o comunque in zone ben collegate con i trasporti pubblici.

Iscrizione alle organizzazioni sindacali e godimento dei vantaggi offerti dai contratti collettivi

Come ribadito nei precedenti rapporti del governo italiano, non esiste alcun impedimento riguardo l'iscrizione ai sindacati dei lavoratori stranieri che possono, pertanto, al pari dei cittadini italiani, liberamente scegliere se iscriversi o meno.

I lavoratori immigrati iscritti al sindacato al **31/12/2008** erano circa un **milione (923.587 iscrizioni)** su un totale di 2.998.462 lavoratori nati in un paese straniero. Il costante

⁷ *"Immigrati e Casa. Dal boom allo "sboom", 2009"*

incremento delle iscrizioni ha fatto sì che il numero dei tesserati del 2008 fosse quasi raddoppiato rispetto a quello del 2005 (526.320 iscrizioni). Fra il 2007 ed il 2008, il numero delle iscrizioni dei lavoratori di origine straniera raggiungeva le 109.000 unità, pari ad un aumento percentuale sul numero totale degli immigrati iscritti di circa il 16%. A livello regionale, il numero più alto di immigrati iscritti al sindacato si registrava in Lombardia con oltre 133.500 presenze, seguita dall'Emilia Romagna con 116.700 iscrizioni e dal Veneto con quasi 80.000 iscritti. L'incidenza di lavoratori stranieri sul totale degli iscritti, invece, raggiungeva il suo picco in Trentino Alto Adige dove il 12% degli iscritti era di nazionalità straniera. A seguire il Friuli Venezia Giulia con l'11,3% e la Liguria con il 10%. Queste cifre risultano più cospicue nel Nord Italia dove tuttora risiede il 53,1% degli iscritti ai sindacati, a causa del maggior numero di lavoratori impegnati e di una presenza sul territorio ormai consolidata in tutti i suoi aspetti, compresi quelli della tutela lavorativa. Al Centro erano la regione Lazio, sul cui dato influiva certamente la presenza della Capitale, e la regione Umbria quelle con le maggiori percentuali di iscritti sul totale, rispettivamente il 7,7% e l'8,5%. Nel Meridione era la Campania a far registrare quasi il 6% di lavoratori stranieri iscritti sul totale dei lavori sindacalizzati. Infine, sempre più collaboratori immigrati sono impegnati all'interno delle strutture territoriali dei sindacati stessi. Tale è il caso della CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori) che, nel corso del 2008, ha visto 616 iscritti impegnati su tutte le regioni italiane, con particolari concentrazioni riguardanti la Lombardia, il Veneto e il Lazio. Gli uffici che più si erano rinforzati con collaboratori di origine straniera nel medesimo anno erano quelli delle regioni Umbria (da 15 a 18 collaboratori), Calabria (da 23 a 27) e Campania (da 38 a 43).

§.5

Il quadro normativo illustrato in precedenza non ha subito variazioni.

§.6

Nel precedente rapporto del governo italiano era stata illustrata la normativa, tuttora vigente, in materia di ricongiungimento familiare. In quella sede si era accennato ad una modifica apportata al T.U. immigrazione a seguito della quale il lavoratore migrante doveva necessariamente ottenere l'autorizzazione del proprietario dell'alloggio in cui abitava per richiedere il ricongiungimento familiare con il figlio minore di anni 14. L'art. 29 T.U. Immigrazione è stato ulteriormente modificato dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94. Infatti, la stessa ha disposto che, in caso di ricongiungimento familiare a favore di un solo minore di anni 14, il certificato comunale di idoneità igienico-sanitaria possa essere sostituito dalla dichiarazione di ospitalità del titolare dell'alloggio in cui il minore dimorerà.

Il Comitato europeo dei diritti sociali aveva chiesto di motivare l'obbligatorietà dell'autorizzazione da parte del proprietario dell'alloggio in caso di ricongiungimento familiare con un figlio minore di anni 14. La necessità di ottenere il consenso del proprietario dell'abitazione poteva essere motivata, in primo luogo, dall'esigenza dello stesso di essere informato sulle eventuali variazioni del nucleo familiare dell'affittuario il quale, all'atto della stipula del contratto, era tenuto a dichiarare anche il numero delle persone conviventi. In secondo luogo, nel rilasciare l'autorizzazione il proprietario dell'immobile implicitamente certificava l'idoneità dell'appartamento ad accogliere un minorenne, nel caso specifico un fanciullo. Difatti, la norma è stata modificata proprio in tal senso. A seguito di tale modifica, il lavoratore immigrato può scegliere una delle due possibilità previste dalla norma: richiedere il certificato comunale di idoneità igienico-sanitaria oppure farsi rilasciare una dichiarazione di ospitalità dal titolare dell'alloggio in cui il minore dovrà abitare. Inoltre, nell'ipotesi in cui l'interessato optasse per la dichiarazione di ospitalità da parte del titolare dell'abitazione, i tempi necessari per l'istruzione della pratica di ricongiungimento con il figlio minore di anni 14 si accorcerebbero notevolmente non dovendo espletare l'iter burocratico per il rilascio della certificazione comunale di idoneità.

In risposta alla richiesta del Comitato di sapere se al proprietario dell'immobile dove alloggerà il minore di anni 14 incombe l'obbligo di rendere l'alloggio idoneo ad ospitarlo, si ricorda che il rispetto delle norme igienico-sanitarie vigenti in materia edilizia è condizione più che sufficiente per ritenere un alloggio abitabile e, pertanto, idoneo anche ad un fanciullo.

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha rinnovato, nelle Conclusioni 2006, la richiesta di conoscere il numero di rifiuti opposti alle domande di ricongiungimento familiare dei lavoratori migranti con i figli minori di anni 14 a causa della mancata autorizzazione da parte del proprietario dell'immobile. Nel premettere l'impossibilità di fornire l'informazione richiesta, si fa altresì presente che, allo stato attuale, gli unici dati attendibili che si è in grado di fornire sono quelli contenuti nel **"Primo Rapporto sulla presenza straniera"** del Ministero dell'Interno (anno 2007). Nel Rapporto in questione era stato quantificato in circa 100.000 il numero di domande presentate per ricongiungimento familiare nel corso del 2007, di cui il 34% riguardava il ricongiungimento con i figli (minorenni e maggiorenni). Nella Tabella sottostante, tratta dal citato Rapporto, sono indicate, oltre alle nazionalità, anche le fasce di età per le quali è stata presentata richiesta di ricongiungimento familiare. Dall'esame della stessa è presumibile che la prima colonna (0-14 anni) e parte della seconda (15-29 anni) si riferiscano alle richieste inoltrate per il ricongiungimento familiare con i figli, sia minorenni che maggiorenni. La percentuale maggiore di richieste si concentra proprio in queste due colonne, a conferma dell'ipotesi che nel primo caso si tratti di ricongiungimenti con figli minori di anni 14 e nel secondo di figli o di coniugi. Infatti, nel 51% dei casi le domande di ricongiungimento riguardavano proprio il coniuge mentre solo il 14% era volta al ricongiungimento **con i genitori**.

Tab. XII.8. Persone per le quali si richiede il ricongiungimento familiare negli anni 2005-2007, distinte per età e nazionalità, valori percentuali

Nazionalità	Età delle persone richieste						Totale
	0-14	15-29	30-44	45-59	60-74	oltre 75	
Albania	47,7	38,1	12,4	1,1	0,6	0,0	100,0
Bangladesh	46,0	33,5	16,3	3,0	1,1	0,2	100,0
Cina	37,8	37,7	12,7	7,7	3,5	0,6	100,0
Ecuador	37,5	37,3	17,9	4,8	2,2	0,3	100,0
Egitto	36,0	43,3	19,2	1,3	0,2	0,0	100,0
Filippine	34,1	40,2	23,4	1,6	0,7	0,1	100,0
Ghana	33,0	40,0	19,2	4,5	3,0	0,3	100,0
India	32,5	34,9	17,9	8,1	5,3	1,3	100,0
Jugoslavia	32,3	51,6	13,9	1,2	1,0	0,1	100,0
Macedonia	29,7	39,5	17,3	8,4	4,6	0,5	100,0
Marocco	28,8	38,1	21,6	8,5	2,7	0,2	100,0
Moldavia	28,8	40,2	17,8	6,7	5,5	1,0	100,0
Nigeria	28,5	36,7	24,2	7,0	3,4	0,3	100,0
Pakistan	28,0	40,4	17,2	12,9	1,4	0,1	100,0
Perù	27,7	40,2	14,9	14,6	2,3	0,3	100,0
Romania	27,3	41,7	25,8	2,2	2,8	0,2	100,0
Senegal	26,7	48,4	19,8	2,8	2,1	0,2	100,0
Sri Lanka	24,0	41,6	22,4	8,7	3,1	0,2	100,0
Tunisia	21,8	38,5	12,2	14,7	11,5	1,3	100,0
Ucraina	15,0	37,1	32,9	13,9	0,9	0,1	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Ministero degli Interni – Dipartimento per l'immigrazione e le libertà civili.

Dai dati forniti dal Ministero degli Affari Esteri si rileva che nel 2007 sono stati rilasciati 88.649 visti di ingresso per ricongiungimento familiare e 4.905 per familiare al seguito.

§. 7

Il diritto di difesa è considerato dall'ordinamento giuridico italiano un diritto universalmente riconosciuto, indipendentemente dalla nazionalità dell'interessato o dal reddito conseguito. Per rendere effettivo questo principio, la legge italiana ha istituito il patrocinio a spese dello Stato che consente alle persone che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti per pagarsi un avvocato di usufruire ugualmente dell'assistenza legale. L'onorario e le spese spettanti al legale nonché le spese processuali, infatti, verranno liquidati dal giudice al termine del processo e pagati dallo Stato. Possono dunque accedere all'istituto i cittadini italiani, quelli comunitari e quelli provenienti da Paesi extra Ue. L'istituto è previsto per le cause civili, penali, amministrative, contabili, tributarie, gli affari di volontaria giurisdizione (es. separazione personale, affidamento dei figli, provvedimenti in materia di potestà genitoriale) nonché per le cause relative alla fase

di esecuzione, ai processi di revisione, di revocazione, opposizione di terzo, ai processi relativi all'applicazione di misure di sicurezza, di prevenzione e nei procedimenti di competenza del tribunale di sorveglianza. La richiesta è possibile in ogni grado e fase del processo. Requisito fondamentale per l'ammissione al gratuito patrocinio è il possesso di un reddito annuale imponibile Irpef risultante dall'ultima dichiarazione non superiore a € 10.628,16. Ai fini della determinazione di questi limiti si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta Irpef o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o a imposta sostitutiva. La richiesta, redatta in carta semplice, deve essere sottoscritta dall'interessato o autenticata dal difensore e deve contenere:

- a) la richiesta di ammissione al patrocinio e l'indicazione del processo cui si riferisce, se già pendente;
- b) le generalità dell'interessato e dei componenti la famiglia anagrafica, unitamente ai rispettivi codici fiscali;
- c) un'autocertificazione attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione e la specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini;
- d) l'impegno a comunicare, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito.

Per i cittadini extracomunitari la legge prevede che si debba allegare all'istanza una certificazione dell'autorità consolare competente che attesti la veridicità di quanto in essa dichiarato. Nel caso in cui risulti impossibile ottenere questa certificazione dall'autorità consolare, il cittadino extracomunitario la può sostituire con un'autocertificazione.

La posizione dei cittadini comunitari è equiparata a quella dei cittadini italiani per i quali è sufficiente l'autocertificazione.

Per quanto riguarda i cittadini extracomunitari irregolari o senza codice fiscale è da segnalare che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 144 del 14 maggio 2004, ha stabilito che nel caso in cui il richiedente sia cittadino straniero non residente nel territorio italiano, la mancata indicazione del suo codice fiscale o di quello dei suoi familiari non possa costituire causa d'inammissibilità se vengono indicati gli elementi di cui all'art. 4 D.P.R. n. 605/1973 (cognome, nome, luogo e data di nascita, sesso, domicilio fiscale estero). Grazie a questa ordinanza, dunque, anche i cittadini stranieri clandestini possono usufruire del gratuito patrocinio, ad esempio per impugnare provvedimenti di espulsione o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, in materia di lavoro e per procedimenti penali.

Con sentenza del 28 gennaio 2010, il Tribunale di Catania ha ammesso al gratuito patrocinio un cittadino extracomunitario sprovvisto, al momento dell'ingresso nel territorio italiano, di documento d'identità rilasciato dal paese di origine o dall'autorità consolare del paese di

provenienza. Nel caso specifico, il cittadino straniero aveva prodotto quale documento d'identità il permesso di soggiorno per stranieri rilasciato dalla Questura italiana ai cittadini extracomunitari al momento dell'ingresso in Italia, dietro loro dichiarazione sulle generalità e dopo la loro identificazione fotografica e delle impronte. A tale attestato è stato riconosciuto valore identico, o quanto meno del tutto equipollente, rispetto ad un valido documento d'identità in quanto documento rilasciato dalla Questura italiana dopo l'identificazione dello straniero al momento del suo arrivo in Italia e, quindi, perfettamente idoneo a dare la certezza dell'identità di quella persona fisica.

Il comma 8 dell'articolo 13 T.U. Immigrazione prevede espressamente che lo straniero sia assistito "ove necessario, da un interprete". Accanto alla previsione normativa, i recenti orientamenti della giurisprudenza si sono rivolti oltre che alla tutela del diritto dello straniero a farsi assistere da un interprete durante il giudizio, anche al riconoscimento del necessario rapporto fiduciario tra l'assistito ed il proprio interprete.

*La Corte Costituzionale, con la **Sentenza n. 254 del 6 luglio 2007**, ha riconosciuto il diritto degli stranieri ad essere assistiti non solo da un difensore di fiducia ma anche da un interprete di fiducia che possa permettere loro di partecipare effettivamente al processo penale. La Sentenza ha riguardato, in particolare, il giudizio di legittimità dell'articolo 102 del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115⁸ nella parte in cui prevede che lo straniero, o chi è ammesso al gratuito patrocinio, possa nominare un consulente tecnico di parte, un difensore, ma non possa nominare un interprete. La norma è stata giudicata in contrasto con la Costituzione e con i principi di diritto alla difesa da questa stabiliti in quanto non consente un effettivo esercizio del diritto di difesa e di partecipazione al processo. Pertanto, a seguito della Sentenza, chiunque abbia bisogno di difendersi in un procedimento penale ha la possibilità di pretendere il diritto di poter nominare non solo un difensore o un consulente tecnico (ad esempio un medico legale), ma anche un interprete, e potrà quindi esercitare il diritto di partecipare effettivamente al processo.*

§.8

Come sopra accennato, a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 94/2009 ("Disposizioni in materia di sicurezza pubblica") il Testo Unico sull'immigrazione è stato parzialmente modificato. Alcune delle modifiche apportate riguardano le procedure di espulsione e respingimento degli stranieri in posizione irregolare.

Innanzitutto, con il nuovo articolo 10 *bis* è stato introdotto nell'ordinamento italiano il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. Pertanto, lo straniero che è

⁸ "T.U. in materia di spese di giustizia"

entrato o soggiorna illegalmente nel territorio italiano è punito con un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. A seguito di questa previsione, lo straniero soggetto a controlli sulla regolarità del suo *status*, può essere sottoposto a procedimento penale dinanzi al giudice di pace e condannato. Pur in pendenza del procedimento penale (che si estinguerà all'atto dell'espulsione), l'espulsione può essere eseguita comunque, in quanto per la sua esecuzione non è richiesto il rilascio del nulla osta dell'autorità giudiziaria. Inoltre, in deroga alle disposizioni del codice penale (art. 162), tale reato (previsto come contravvenzione) non è estinguibile mediante pagamento in misura ridotta (oblazione).

La nuova formulazione dell'articolo 13 T.U. immigrazione ("*espulsione amministrativa*") ha modificato i termini di rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria (ora fissato in 7 giorni anziché in 14) necessario nel caso in cui lo straniero da espellere sia sottoposto a procedimento penale e non si trovi in stato di custodia cautelare in carcere.

Vale la pena di ricordare che l'espulsione dello straniero, nell'ordinamento italiano, può essere di due tipologie: **amministrativa** e **giudiziaria**. A sua volta, l'espulsione amministrativa si articola in espulsione ministeriale, disciplinata dall'art. 13, co. 1, ed espulsione prefettizia, contemplata al co. 2 del medesimo articolo. La prima spetta al Ministro dell'interno, viene disposta per motivi di ordine e di sicurezza dello stato, è caratterizzata da un'ampia discrezionalità valutativa sui presupposti per la sua applicazione e per l'eventuale impugnazione l'autorità giudiziaria competente è il T.A.R. del Lazio. La seconda è disposta dal prefetto, comprende all'interno più figure fondate su presupposti diversi in presenza dei quali ha carattere di obbligatorietà riguardo alla sua adozione; l'eventuale ricorso può, in questo caso, essere presentato presso il giudice di pace competente.

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiesto precisazioni in merito al ruolo rivestito dall'autorità giudiziaria in quest'ultimo tipo di espulsione.⁹ Nel precedente rapporto del governo italiano si era specificato che il questore presenta la richiesta di nulla osta all'autorità giudiziaria solo nel caso in cui lo straniero sia sottoposto a procedimento penale e non si trovi in stato di custodia cautelare. Nella fattispecie sarà l'autorità giudiziaria (intendendo con tale termine il Giudice per le Indagini Preliminari, il Giudice dell'Udienza Preliminare, il Giudice del dibattimento, il Giudice di Appello o il Pubblico Ministero) a rilasciare il nulla osta salvo che "inderogabili esigenze processuali" non lo consentano. Il rifiuto opposto dall'autorità giudiziaria al rilascio del nulla osta è motivato dalla necessità di tutelare le esigenze processuali in caso di coinvolgimento dello straniero, in qualità di indagato o imputato, in un procedimento penale instaurato in Italia.

⁹ Conclusioni 2006

Nell'ipotesi di arresto in flagranza di reato, la norma affida al giudice che procede in udienza alla convalida dell'arresto (Giudice per le Indagini Preliminari o Giudice del dibattimento per il caso di giudizio direttissimo) il compito di rilasciare il nulla osta per l'espulsione, sempre che non rilevi la sussistenza di inderogabili esigenze processuali.

Va segnalato, infine, che l'articolo 17 del citato testo unico prevede espressamente che lo straniero espulso, se sottoposto a procedimento penale, possa successivamente rientrare in Italia per esercitare il diritto di difesa. In questo caso, l'autorizzazione è rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare, su documentata richiesta della parte offesa o dell'imputato o del difensore.

Il Comitato ha chiesto chiarimenti anche in merito all'espulsione dello straniero condannato per taluni dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, qualora sia accertata la sua pericolosità sociale. Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 15 T.U. immigrazione recita: "Fuori dei casi previsti dal codice penale, il giudice può ordinare l'espulsione dello straniero che sia condannato per taluno dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, sempre che risulti socialmente pericoloso". In definitiva, la norma lascia ampia discrezionalità al giudice che deve decidere in merito all'allontanamento o meno dello straniero condannato per i suddetti reati (v. precedente rapporto del governo italiano), previo accertamento della sua effettiva pericolosità sociale. Riguardo i criteri da adottare per l'identificazione dello straniero pericoloso per la pubblica sicurezza, una sentenza della Corte di Cassazione, la n. 12721 del 30 agosto 2002, è intervenuta a precisare i limiti concreti posti dall'art.1 della L.1423/56¹⁰ alla "discrezionalità dell'autorità amministrativa nel valutare pericoloso lo straniero". Enucleando dalla predetta norma i parametri indispensabili alla legittima applicazione dell'espulsione-misura di prevenzione, il supremo Collegio ha stabilito quanto segue:

"Devono, in particolare, tenersi presenti i criteri: a) della necessità di un accertamento oggettivo e non meramente soggettivo degli elementi che giustificano sospetti e presunzioni; b) del requisito dell'attualità della pericolosità; c) della necessità di esaminare globalmente l'intera personalità del soggetto, quale risulta da tutte le manifestazioni sociali della sua vita." Pertanto, a seguito della predetta sentenza, l'autorità cui spetta di decidere in merito all'espulsione del cittadino straniero per motivi di sicurezza pubblica è vincolata alla ricorrenza di condizioni precise e qualificate da cui desumere la pericolosità della persona da espellere.

Nella concreta applicazione del ritorno forzato si possono incontrare due tipi di ostacoli, uno di tipo legale ed uno di natura logistica. Nel primo caso, norme di rango internazionale e nazionale impediscono l'uso del ritorno forzato per quella categoria di

¹⁰ "Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la moralità pubblica"

migranti che possono fare appello al diritto di asilo o che rientrano in una categoria di persone vulnerabili.

Nell'ordinamento giuridico italiano, l'articolo 19 del Testo unico sull'immigrazione tutela la posizione dello straniero che, per espulsione o respingimento verso un determinato Stato, possa subire atti di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Il divieto di espulsione è esteso anche ai minori di diciotto anni (salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi), agli stranieri in possesso della carta di soggiorno, agli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana ovvero alle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

Tra i maggiori ostacoli di natura logistica al ritorno forzato vi sono la difficoltà nell'identificazione dei migranti, l'organizzazione del viaggio di ritorno (la disponibilità del mezzo di trasporto idoneo e dei documenti necessari), la necessità di soccorrere lo straniero, nonché la mancanza di cooperazione con i Paesi di origine. L'identificazione del migrante acquisisce particolare importanza per stabilire lo Stato verso cui effettuare il ritorno e risulta, pertanto, necessaria per effettuare il ritorno forzato. Per questi motivi di frequente si crea una discrasia tra il numero di provvedimenti di espulsione emanati ed il numero effettivo di espulsi poiché l'espulsione non può essere eseguita con immediatezza. Per consentire l'effettiva esecuzione dei provvedimenti di espulsione sono stati istituiti i *Centri di Identificazione ed Espulsione* destinati al trattenimento degli stranieri da espellere, la cui esecuzione non sia immediatamente eseguibile. Per "*Centri di Identificazione ed Espulsione*" si intendono gli ex "*Centri di Permanenza Temporanea*", così rinominati dalla legge n. 125/2008.¹¹ In questi casi, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso un centro di identificazione ed espulsione e invia entro 48 ore l'adozione del provvedimento al giudice di pace territorialmente competente (art. 14 Testo Unico sull'immigrazione). Il giudice, sentito l'interessato, provvede alla convalida del provvedimento, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, ciò comportando la permanenza nel centro per un periodo complessivo di 30 giorni. Nel caso in cui lo scadere di questo periodo non si siano ancora superati gli ostacoli all'espulsione, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Con i recenti interventi legislativi del 2009, il periodo di trattenimento può essere soggetto a due ulteriori proroghe per un periodo massimo complessivo di trattenimento di 180 giorni, fermo restando che il questore può eseguire l'espulsione anche prima dello spirare del termine di trattenimento in presenza di particolari condizioni. In

¹¹ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"

ogni caso, le modalità di trattenimento nel centro richiedono di assicurare al migrante pieno rispetto della dignità e necessaria assistenza, così come previsto dalla normativa italiana.

Per quanto concerne l'organizzazione del viaggio di rimpatrio, sono previste delle convenzioni con soggetti che esercitano trasporti di linea o con organismi internazionali attivi nell'assistenza agli stranieri. Negli ultimi anni il ricorso ai voli charter è stato sempre più frequente. Nel primo semestre 2009, infatti, sono stati rimpatriati con questi voli 1.471 stranieri mentre, nel 2008, con 38 voli charter erano stati rimpatriati 1.199 stranieri. Nel 2007 sono stati oggetto di ritorno forzato 1.797 immigrati irregolari tramite 47 voli charter organizzati (costo medio euro 2.500.000). Sono stati organizzati anche voli charter in collaborazione con altri Stati membri dell'UE, finalizzati a sviluppare un'azione comune per il ritorno di stranieri della stessa nazionalità. Un esempio è l'iniziativa, organizzata dall'Italia con il coordinamento dell'agenzia europea per la gestione della cooperazione delle frontiere esterne (Frontex), che ha provveduto al finanziamento del ritorno con un volo charter dall'aeroporto di Roma Fiumicino di 51 nigeriani, di cui 32 espulsi dall'Italia e 19 da altri Paesi dell'Unione Europea.

Nel 2008¹² i *respingimenti* sono stati 6.358, gli sbarchi hanno coinvolto 36.951 persone, i *ritorni forzati* 17.880, le persone transitate nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) sono state 10.539. Il numero totale di persone effettivamente allontanate dal territorio italiano è stato di 24.328, a fronte di un numero di non ottemperanti all'ordine di lasciare l'Italia pari a 46.391.

I luoghi dove in prevalenza vengono effettuati i respingimenti sono le frontiere aeree di Milano Malpensa (1.397) e Roma Fiumicino (1.707) e quelle terrestri di Verbania – Domodossola (777) e Como Ponte Chiasso (710). La diminuzione dei respingimenti da 11.099 del 2007 a 6.358 del 2008 può essere riconducibile agli effetti dell'ingresso degli ultimi Paesi dell'Est Europa nella Unione Europea (fino a qualche anno fa Romania e Bulgaria erano le nazionalità più implicate nei respingimenti), che ha reso del tutto influenti alcune aree prima tra le più attive nei respingimenti, come il caso di Trieste. Le nazionalità maggiormente implicate nei respingimenti erano quelle del Marocco (369), dell'Albania (337), della Serbia (306) e del Brasile (293).

Il totale di ritorni forzati, risultante dalla somma delle espulsioni e di riammissioni, è di 17.880 persone, dato di poco superiore a quello del 2007 (15.680). Le prime cinque nazionalità rappresentate erano quelle di Afghanistan (2.499), Iraq (2.344), Albania (2.044), Marocco (1.959) e Tunisia (1.052). Questi Paesi si differenziano però per l'incidenza sul totale del numero di ritorno per riammissione o per espulsione; sia nel caso

¹² Dati contenuti nel "Dossier statistico Immigrazione 2009" – Caritas/Migrantes

dell’Afghanistan che in quello dell’Iraq a pesare sono nella quasi totalità le riammissioni, al contrario di quanto avviene per le altre nazionalità, nel qual caso i ritorni forzati sono da attribuirsi per più del 60% a provvedimenti di espulsione. Tra le Province con un numero di ritorni superiore alle mille unità si trovavano Ancona (2.122, per il 92,2% dovuti a riammissioni), Roma (1.727, per il 96,5% dovuti ad espulsioni), Imperia (1.796, per il 92,3% dovuti a riammissioni), Venezia (1654, per il 97,3% dovuti a riammissioni) e Torino (1.225, riammissioni: 48,6%).

Il tasso di ritorno – ossia l’efficacia del ritorno forzato, dato dal numero di persone allontanate (respinti, espulsi, rimpatriati) sul totale delle persone coinvolte – conferma una tendenza decrescente affermata già dal 2004, passando gradatamente dal 56,8% del 2004 al 34,3% del 2008.

ITALIA. Respingimenti, espulsioni e rimpatri (2004 – 2008)

<i>Provvedimento</i>	2004	2005	2006	2007	2008
Respinti frontiera	24.528	23.878	20.547	11.099	6.358
Espulsi/Rimpatriati	35.437	30.428	24.902	15.680	17.880
Totale Persone allontanate	59.965	54.306	45.449	26.779	24.238
Non ottemperanti	45.697	65.617	78.934	47.983	46.391
Totale coinvolti	105.662	119.923	124.383	74.762	70.629
% allontanati su coinvolti	56,8	45,3	36,5	35,8	34,3

FONTE: Dossier Statistico immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Ministero Interno

§.9

Il quadro normativo di riferimento, illustrato nei precedenti rapporti, non ha subito variazioni.

Nell’ultimo decennio, organizzazioni internazionali, governi e istituzioni hanno posto sempre più attenzione al fenomeno delle rimesse ed alle sue implicazioni sullo sviluppo nei paesi di origine dei flussi migratori, in primo luogo per la consistenza che via via le rimesse hanno raggiunto nel tempo. La porzione di guadagno che gli immigrati inviano nel paese di origine ha registrato, infatti, un trend crescente a livello mondiale, aumentando di ben quattro volte dal 2000 al 2008. La crisi che ha avuto inizio nel 2008 ha fatto registrare, a livello mondiale, una perdita consistente di posti di lavoro che ha

influito negativamente sull'andamento delle rimesse nei primi mesi del 2009. L'Italia non è rimasta immune dalla crisi finanziaria. I dati relativi al 2008 mostravano una netta frenata nell'invio delle rimesse che, a fronte di un incremento percentuale del 40% dal 2006 al 2007, erano rimaste pressoché stabili, registrando un incremento solo del 5,6%. La maggior parte delle rimesse erano destinate al continente asiatico, che deteneva il 47% del totale, inviate soprattutto verso l'Estremo Oriente (Cina e Filippine). Seguiva con il 26% l'area europea, dove per il 60% pesavano i nuovi paesi dell'UE, in particolare la Romania e la Bulgaria. Circa il 15% del flusso in uscita raggiungeva l'Africa e l'America Latina.

ITALIA. Rimesse dei cittadini stranieri per area continentale – in migliaia di euro (2004 – 2008)

Area continentale	2004	2005	2006	2007	2008	%	Var. 2007-08	Var. 2004-08
UE 15	178.816	200.701	202.279	243.061	228.909	3,6	-5,8	28,0
UE nuovi 12	448.635	776.108	920.373	931.964	995.902	15,6	6,9	122,0
Europa	293.850	347.925	353.260	387.191	393.025	6,2	1,5	33,8
Centro - or.								
Europa altri	14.429	19.973	32.630	48.314	42.689	0,7	-11,6	195,9
EUROPA	935.730	1.344.707	1.508.542	1.610.530	1.660.525	26,0	3,1	77,5
Africa sett.	278.343	311.556	374.776	465.304	464.535	7,3	-0,2	66,9
Africa	37.080	37.713	40.664	47.282	47.679	0,7	0,8	28,6
centro - or.								
Africa centro- occ.	242.120	262.279	320.797	397.086	413.289	6,5	4,1	70,7
Africa merid.	1.336	1.334	1.108	1.297	1.536	0,0	18,4	15,0
AFRICA	558.879	612.882	737.345	910.969	927.039	14,5	1,8	65,9
Asia	696.291	1.212.967	1.240.439	2.438.825	2.487.709	39,0	2,0	257,3
estremo or.								
Asia subcont.	45.043	85.079	245.690	326.378	456.698	7,2	39,9	913,9
Asia medior.	8.373	10.837	10.267	11.985	12.029	0,2	0,4	43,7
Asia ex Urss	6.799	9.766	13.311	17.180	36.422	0,6	112,0	435,7
ASIA	756.506	1.318.649	1.509.707	2.794.368	2.992.858	46,9	7,1	295,6
America sett.	35.933	36.155	25.058	24.520	26.269	0,4	7,1	-26,9
America merid.	415.861	585.298	564.333	698.202	769.182	12,1	10,2	85,0
AMERICA	451.794	621.453	589.391	722.722	795.451	12,5	10,1	76,1
OCEANIA	3.189	3.102	3.557	3.558	3.539	0,1	-0,5	11,0
Non ripartibili	8	-	6.013	1.913	1.912	0,0	-0,1	23.800,0
Totale	2.706.106	3.900.793	4.354.555	6.044.060	6.381.324	100	5,6	135,8

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Banca d'Italia

Diversi sono i canali mediante i quali i migranti trasferiscono le rimesse nel paese di origine; l'utilizzo dell'uno o dell'altro dipende da molti fattori tra cui lo status del migrante nel paese di destinazione, la diffusione di sistemi bancari nel paese di origine, il costo e la velocità dei servizi, la fiducia che il migrante pone nel canale stesso.

Una letteratura ormai consolidata considera i canali formali – a cui appartengono banche, Money Transfert Operators (MTO), poste – come i metodi più sicuri per il migrante e maggiormente produttivi per l'intero sistema paese poiché, a differenza di sistemi non ufficiali - che fanno riferimento cioè a soluzioni private o al trasferimento di denaro tramite persone che fisicamente ritornano al paese di origine – i canali formali (specialmente le banche), insieme al servizio, producono una serie di effetti positivi a catena: danno sicurezza sull'utilizzo delle rimesse, escludono la possibilità che queste alimentino circuiti di illegalità, inducono il migrante ad acquisire maggiore confidenza con i prodotti bancari e fiducia nel sistema bancario, permettono un rendimento sul capitale. Dal punto di vista statistico, poi, i canali formali permettono di rilevare le transazioni e offrono informazioni utili all'analisi del fenomeno. La proposta italiana, approvata nel corso del G8 tenutosi nel luglio 2009, era orientata proprio in questo senso. La proposta si incentrava su una serie di misure volte al miglioramento della trasparenza e della concorrenza tra gli intermediari con l'obiettivo del "5 per 5", ossia della riduzione del costo medio di invio delle rimesse da circa il 10% al 5% entro 5 anni. Un dimezzamento che mira a stimolare il flusso di rimesse anche in tempo di crisi e a contribuire allo sviluppo dei paesi di origine, poiché porterebbe ad un aumento di reddito del migrante pari, a livello globale, a 13-15 miliardi di dollari.

Il canale utilizzato dagli immigrati in Italia è quasi esclusivamente quello dei MTO, costituito da circa 30 operatori, ma concentrato soprattutto nelle mani degli operatori più grandi.

§. 10

Si conferma quanto riportato nei precedenti rapporti del governo italiano non essendo intervenute, nel periodo d'interesse per il presente rapporto, modifiche a livello normativo. Si ricorda, inoltre, che informazioni in merito all'ingresso in Italia per lavoro autonomo dei cittadini stranieri, comunitari e non, sono contenute nel rapporto sull'articolo 18 della Carta Sociale europea emendata.

§.11

Come sopra accennato, la presenza straniera extracomunitaria ha assunto negli ultimi anni le caratteristiche di una componente strutturale della realtà italiana: il consolidamento di tale tendenza nei contesti territoriali locali, oltre ad essere confermato da dati di ordine quantitativo, risulta avvalorato altresì da elementi di tipo qualitativo, quali la crescente

presenza di minori e di nuclei familiari, espressione di un percorso migratorio orientato sempre più verso la stabilizzazione nel Paese di destinazione. Discende da ciò l'esigenza di attuare percorsi di integrazione capaci di facilitare l'effettivo inserimento sociale e lavorativo dell'immigrato, prevedendo in tal modo l'insorgere di situazioni di disagio sociale sia per l'immigrato stesso che per la comunità di accoglienza. In tale contesto, la conoscenza della lingua e della cultura italiana, nonché dell'educazione civica di base, rappresenta un passaggio essenziale per agevolare il processo di integrazione nella società di accoglienza.

Nel 2005, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni e le Province autonome aderenti all'iniziativa, ha finanziato la realizzazione di corsi di lingua, cultura ed educazione civica italiana, rivolti ad immigrati extracomunitari regolarmente residenti in Italia. I corsi dovevano essere strutturati in maniera tale da rispettare gli standard qualitativi idonei ad impartire livelli di conoscenza A1, A2 e B1 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue. Ai cittadini extracomunitari che hanno frequentato i corsi organizzati da Regioni e Province è stata data la possibilità di svolgere un esame ed ottenere un attestato di conoscenza della lingua italiana rilasciato dagli appositi Enti certificatori.

Le risorse finanziarie disponibili erano state ripartite nel seguente modo tra le diverse Regioni e Province autonome.

Prospetto ripartizione risorse finanziarie tra le diverse Regioni e Province autonome - ANNO 2005

REGIONE	Ripartizione
Abruzzo	€ 104.350,00
Basilicata	€ 84.650,00
Calabria	€ 105.600,00
Campania	€ 176.500,00
Friuli Venezia Giulia	€ 126.400,00
Lazio	€ 366.000,00
Liguria	€ 122.000,00
Lombardia	€ 475.000,00
Marche	€ 129.000,00
Molise	€ 83.450,00
Piemonte	€ 210.300,00
Puglia	€ 115.000,00
Sardegna	€ 92.500,00
Sicilia	€ 133.500,00
Toscana	€ 210.300,00
Umbria	€ 115.000,00
Valle d'Aosta	€ 84.450,00
Veneto	€ 251.000,00
Provincia autonoma di Bolzano	€ 98.500,00
Provincia autonoma di Trento	€ 98.500,00
TOTALE	€ 3.182.000,00

Ciascuna Regione e Provincia destinataria del finanziamento ha partecipato all'iniziativa con un proprio cofinanziamento, nella misura minima del 20% dell'importo finanziario.

A seguito degli accordi stipulati, sono stati attuati da Regioni e Province **664** corsi, per un totale di 24.308 ore ed un costo medio orario per allievo di € **7,72**. Ai corsi hanno partecipato **8.148** immigrati, di cui **5.233** donne e **2.915** uomini. Di questi, 2.801 hanno richiesto la certificazione e 2.065 l'hanno ottenuta. 2986 partecipanti (il 43% del totale) hanno frequentato corsi di livello A1; 1.839 (27% del totale) hanno partecipato a corsi di livello A2; 1.637 (24% del totale) corsi di livello B1 mentre 180 e 197 immigrati hanno frequentato, rispettivamente, corsi di livello B2 e di livello C.

In continuità con la sperimentazione iniziata nel 2005, anche nel 2007 sono stati stipulati degli specifici accordi di programma con Regioni e Province autonome, finalizzati all'apprendimento della lingua e della cultura italiane da parte degli adulti stranieri ed, in particolare, delle donne migranti. Le iniziative corsuali miravano a sviluppare ed approfondire le conoscenze e le competenze linguistiche e culturali, anche mediante l'insegnamento dell'educazione civica di base e dei principi costituzionali. Con la somma destinata dal *Fondo per l'Inclusione Sociale degli Immigrati – anno 2007* all'area d'intervento *“diffusione della lingua e della cultura italiana”* sono stati finanziati 21 corsi. Il piano di riparto delle risorse destinate alla specifica area di intervento è di seguito riportato.

Prospetto ripartizione risorse finanziarie tra le diverse Regioni e Province autonome - ANNO 2007

REGIONE	Ripartizione
Abruzzo	€ 172.000,00
Basilicata	€ 153.000,00
Calabria	€ 167.000,00
Campania	€ 197.000,00
Emilia Romagna	€ 296.000,00
Friuli Venezia Giulia	€ 183.000,00
Lazio	€ 289.000,00
Liguria	€ 188.000,00
Lombardia	€ 486.000,00
Marche	€ 196.000,00
Molise	€ 152.000,00
Piemonte	€ 267.000,00
Puglia	€ 175.000,00
Sardegna	€ 159.000,00
Sicilia	€ 188.000,00
Toscana	€ 259.000,00
Umbria	€ 180.000,00
Valle d'Aosta	€ 153.000,00
Veneto	€ 312.000,00
Provincia autonoma di Bolzano	€ 163.000,00
Provincia autonoma di Trento	€ 165.000,00
TOTALE	€ 4.500.000,00

L'attività corsuale delle Regioni è spesso proseguita anche dopo la prima sperimentazione. Infatti, alcuni dei corsi di lingua e cultura italiane destinati ad immigrati regolarmente soggiornanti sono giunti alla seconda edizione.

Tale è il caso della Regione Sardegna che, nell'A.S. 2008/2009, ha proseguito la sperimentazione della prima edizione avviata nel 2007/2008. Nella prima edizione erano stati attivati 9 corsi, coinvolte 6 scuole, interessate 5 Province ed ammessi 130 iscritti.

Accanto all'iniziativa progettuale avviata dal Ministero del lavoro e dalle Regioni, occorre menzionare l'attiva formativa svolta dal Ministero dell'istruzione attraverso centri destinati all'educazione degli adulti. A livello nazionale, gli stranieri che nel corso dell'anno scolastico **2005/2006** hanno frequentato corsi di lingua italiana nei circa 500 centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, ubicati presso gli istituti scolastici del territorio nazionale, sono stati circa **180.000**.

Appare opportuno sottolineare che tutte le iniziative corsuali sopra indicate sono gratuite.

Per quanto concerne, invece, l'integrazione degli alunni di cittadinanza straniera nelle scuole italiane di ogni ordine e grado, si rinvia alle informazioni contenute nell'articolo 17 del presente ciclo di controllo.

§. 12

Il fenomeno dell'elevata presenza di alunni stranieri, in particolare della loro concentrazione in alcuni territori e in alcune scuole o classi, ha richiesto nuove regole e strategie per una piena integrazione degli alunni provenienti da altre nazioni che, al contempo, non penalizzasse gli alunni italiani. Il percorso per l'integrazione degli alunni con cittadinanza straniera si è realizzato anche attraverso la formazione di classi multietniche. Al fine di evitare la formazione di classi ad eccessiva concentrazione di stranieri, il Ministero dell'istruzione ha indicato nel 30% il tetto massimo di alunni stranieri per classe.

Partendo dalla convinzione che l'integrazione degli alunni di cittadinanza straniera possa attuarsi solo a partire dall'acquisizione della capacità di capire e di essere capiti, dalla padronanza efficace ed approfondita dell'italiano considerato come seconda lingua, ovvero come mezzo di contatto interpersonale, il Ministero dell'istruzione ha promosso, nel 2008, il *"Piano Nazionale per l'apprendimento e insegnamento dell'italiano L2 nelle scuole"*. Il piano, avviato nell'A.S. 2008/2009, intende dare risposta ai bisogni comunicativi e

linguistici degli alunni stranieri giunti in Italia da meno di due anni, inseriti in scuole di diverso ordine e grado e rilevati direttamente dai docenti e dai dirigenti scolastici. Si è stimato in circa il 20% del numero totale di alunni con cittadinanza non italiana (pari a circa 700.000 nell'anno scolastico 2009/2010) la quota di quelli che presentavano bisogni di questo tipo. Questi erano inseriti, in particolare, nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, con una forte concentrazione negli istituti tecnici e professionali dove era iscritto l'80% degli allievi stranieri.

Le risorse del fondo appositamente creato, pari a € 4.491.311,16, sono destinate alla realizzazione di progetti indirizzati principalmente alle aree a rischio ed a forte processo migratorio.

Gli interventi posti in atto intendono accompagnare l'inserimento degli alunni stranieri nella classe ordinaria di pertinenza, occupando solo una parte del monte-ore scolastico. L'alunno straniero può, quindi, seguire il programma della classe di inserimento per una parte della giornata e frequentare il modulo di italiano L2 durante le ore in cui è previsto nella classe l'insegnamento di discipline a carattere prevalentemente verbale. Il Piano è articolato per fasi e per moduli nel corso dell'anno solare, contempla la possibilità di precorsi, corsi di recupero pomeridiani e corsi estivi, a seconda del livello di partenza dell'alunno. L'intervento linguistico è inoltre "a scalare": più intensivo nella prima fase e meno nelle seguenti. Nello specifico, durante la *prima fase* (della durata di alcuni mesi), gli sforzi e l'attenzione privilegiata sono rivolti all'acquisizione della lingua per comunicare: comprensione, produzione, lessico, strutture di base, tecniche di letto-scrittura in L2. Durante la *seconda fase*, che può estendersi fino a tutto il primo anno di inserimento, continua e si amplia l'acquisizione della lingua per la comunicazione interpersonale di base e si inaugura l'apprendimento dei contenuti disciplinari comuni, a partire dalle materie a minor carattere "verbale", contando su strumenti mirati: glossari bilingui, testi semplificati e linguisticamente accessibili. Nella *terza fase*, l'alunno straniero segue il curriculum comune ai pari e viene sostenuto attraverso forme di facilitazione didattica e linguistica, iniziative di aiuto allo studio in orario extrascolastico. Nella tabella seguente, vengono sintetizzati i momenti e la durata esemplificativi di un intervento/tipo.

<i>FASE</i>	<i>OBIETTIVI</i>	<i>DURATA</i>	<i>TEMPI DEDICATI</i>
<i>Iniziale A1-A2</i>	<i>comunicazione interpersonale di base</i>	<i>3-4 mesi</i>	<i>8-10 ore settimanali</i>
<i>Fase “ponte” A2-B1</i>	<i>comunicazione interpersonale di base italiano per lo studio</i>	<i>Fino a tutto il primo anno</i>	<i>circa 6 ore settimanali</i>
<i>Fase della facilitazione linguistica</i>	<i>comunicazione efficace apprendimento curricolare</i>	<i>secondo anno</i>	<i>iniziative di aiuto allo studio in orario scolastico ed extrascolastico</i>

Le attività sono svolte prioritariamente dal personale docente in servizio nella scuola, in possesso di competenze specifiche legate all’insegnamento dell’italiano L2, formatosi nei corsi organizzati dal Ministero dell’Istruzione o attraverso master universitari specificamente dedicati. Possono, inoltre, essere inseriti nei singoli progetti, ove necessario, docenti e/o esperti con specifiche esperienze, professionalità e competenze in ordine alla progettazione, programmazione e realizzazione delle attività di insegnamento della lingua italiana come lingua seconda. Nella realizzazione delle attività progettuali dovrebbero essere coinvolte le Regioni, gli Enti locali e l’associazionismo territoriale.

Riguardo alle specifiche richieste formulate dal Comitato europeo dei diritti sociali nelle Conclusioni 2006 sul presente paragrafo, si fa presente che, allo stato attuale, non si è in grado di fornire tali informazioni in considerazione del fatto che la sperimentazione, avviata in tempi recenti, è ancora in corso.