

Migrazioni e ritorni: elementi per una visione d'insieme

di Franco Pittau, Antonio Ricci e Marta Giuliani

Centro Studi e Ricerche Idos/Punto di Contatto Italia dell'European Migration Network

Prevalenza dei ritorni individuali

I flussi di ritorno degli immigrati che lasciano l'Italia sembrano, a prima vista, molto meno rilevanti rispetto agli ingressi. In realtà, prestando maggiore attenzione alle statistiche, ci si rende conto che anche questa seconda faccia del fenomeno migratorio non va trascurata, anche se continuano a essere consistenti i flussi in entrata. La consuetudine con gli archivi statistici, che il Centro Studi e Ricerche Idos ha maturato nell'assolvere gli incarichi affidati (per il *Dossier Statistico Immigrazione* dalla Caritas e dalla Migrantes, per i *Rapporti* dell'European Migration Network Italia dal Ministero dell'Interno/Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, per gli *Indici d'integrazione dei cittadini stranieri* dal Cnel e per altre monografie da organizzazioni internazionali, da altre strutture pubbliche e dal mondo sociale), aiuta a collocare in un quadro d'insieme un tema altrimenti destinato, nonostante la rilevanza intrinseca, a rimanere marginale.

È fondamentale, pertanto, sottolineare che l'assistenza ai ritorni non può essere considerata un compito che si esaurisce nel farsi carico, con i fondi pubblici a disposizione, di un ridotto numero di casi riguardanti alcune categorie di immigrati attualmente assistite, senz'altro tra le più meritevoli di assistenza, dimenticando gli altri casi, per giunta più numerosi.

In questa relazione, senza sminuire l'importanza dei programmi incentrati sui rimpatri che attualmente vengono assistiti, si porta l'attenzione sui flussi di ritorno presi nella loro totalità, prendendo l'avvio da un'esposizione statistica sui rimpatri nei paesi di origine, che sono aumentati in questi anni di crisi ma non in maniera tale da far dimenticare che l'Italia è un paese in cui la popolazione immigrata continua a crescere.

Quindi, il discorso viene riferito, da una parte ai flussi di ritorno individuali (decine di migliaia), che solo in un ristretto numero di casi sono decisi liberamente dagli interessati (nel 2011n sono stati 263 mila quelli scaduti senza essere più rinnovati) e, dall'altra, ai rimpatri forzati, in quanto imposti a livello amministrativo o giudiziario e fatti eseguire dalle forze dell'ordine.

Ai programmi di ritorno volontario assistito è dedicato un ampio paragrafo che sintetizza gli elementi principali dell'evoluzione normativa, della preparazione degli interessati, dei contenuti dell'assistenza (prestata anche in loco) e di verifica degli effetti conseguiti.

È fondato ritenere che i ritorni rappresentino uno degli aspetti meno conosciuti del fenomeno della mobilità e al riguardo si intende qui fornire un supplemento conoscitivo.

Si tratta, riepilogando, di tre forme differenti di ritorni: ritorni volontari individuali, attestati dalle cancellazioni anagrafiche; rimpatri forzati, rilevabili da provvedimenti amministrativi o giudiziari; ritorni volontari assistiti, coperti da specifici programmi pubblici e da ultimo, compatibilmente con i fondi disponibili (e quindi in misura minimale), estesi a tutti gli immigrati, inclusi quelli in posizione irregolare.

Le conclusioni, perciò, offrono alcuni spunti per non ridurre l'assistenza al ritorno a un aspetto marginale della politica migratoria e aiutano a rendersi conto che l'assistenza al

ritorno, come attualmente messa in opera, copre solo una fascia ristretta di potenziali beneficiari.

I rimpatri forzati

L'Italia, per la sua collocazione geografica e il fatto di essere un paese dalla vocazione turistica, è un crocevia di flussi imponenti di persone, dei quali chi si sposta per immigrazione costituisce solo una parte. Basti pensare che entrano nel paese annualmente oltre 40 milioni di persone dall'estero per effettuare almeno un pernottamento¹.

Il regolare ottenimento del visto (peraltro, non per tutti obbligatorio) non preserva dal rischio della irregolarità e una parte può trattenersi oltre il tempo consentito, ad esempio per lavorare in nero (il cosiddetto *overstaying*). La normativa vigente non prevede alcun controllo relativo all'uscita dal territorio nazionale di cittadini di paesi terzi il cui visto di ingresso sia ormai scaduto, a meno che non vengano intercettati durante un controllo di polizia ed espulsi o intimati di espulsione. Anche i titolari di permesso di soggiorno venuto a scadenza possono trattenersi oltre il tempo consentito e, però, si può conoscere solo il numero dei permessi scaduti e non più rinnovati ma non quanti, tra i rispettivi titolari, abbiano lasciato l'Italia e quanti si siano trattenuti ulteriormente, salvo – come prima richiamato - i casi delle persone fermate dalle forze dell'ordine.

Una particolare forma di arrivo è quella via mare, che solitamente viene associata ai flussi di immigrazione irregolare mentre, in realtà, si tratta per lo più di richiedenti asilo e di persone bisognose di protezione umanitaria. A seguito della crisi politica nel Nord Africa dell'inizio del 2011 e, venuto meno l'accordo sui respingimenti con la Libia, il numero complessivo degli sbarchi, in provenienza dalla Tunisia e dalla Libia, è più che triplicato rispetto all'anno precedente, coinvolgendo 62.692 persone (ben 50.483 sono approdate a Lampedusa), di cui l'87,2% di sesso maschile e il 7,2% minori (per il 93,5% non accompagnati).

Secondo la vigente normativa, chi non è autorizzato a restare in Italia viene colpito da intimazione di espulsione (invito a lasciare il paese entro un determinato termine) o da espulsione esecutiva, che comporta l'accompagnamento alla frontiera.

Nel corso del 2011 sono stati colpiti da decreto di espulsione ed effettivamente rimpatriati 16.242 cittadini non comunitari. Negli anni dal 2007 al 2012 il numero degli espulsi/rimpatriati si è aggirato tra le 15mila e le 17mila unità, mentre i casi furono 24mila nel 2006, oltre 30mila nel 2003-2005 e oltre 44mila nel 2002.

Come noto, funzionale all'espulsione è il trattenimento presso i Centri di identificazione e di espulsione. Nel 2011, secondo i dati del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, risultano essere 7.735 i migranti transitati nei 15 Centri di identificazione ed espulsione presenti sul territorio nazionale (uomini nell'88,3% dei casi) e di questi solo il 50,2% è stato effettivamente rimpatriato (la quota degli espatriati è stata del 48,3% nel 2010).

Invece le espulsioni intimate senza accompagnamento alle frontiere (e quindi non necessariamente rispettate dagli interessati), sono state 21.989 nel 2011 e molto più numerose

¹ Indagine campionaria della Banca d'Italia, cfr, i dati in www.bancaditalia.it e F. Pittau, "I viaggi della memoria nel contesto della mobilità internazionale", in Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo 2011*, Edizioni Idos, Roma 2011, pp. 28-38).

nel passato (oltre 30mila negli anni 2009 e 2010, oltre 40mila nel 2007 e nel 2008 e oltre 78mila nel 2006, quando è stato raggiunto il valore massimo del decennio).

La lettura di questi dati nella loro serie storica sembra attestare una minore rilevanza dei rimpatri forzati che, a differenza dei ritorni volontari individuali (a spese dei singoli interessati) sono molto costosi per l'erario. Quando viene eseguito il provvedimento di espulsione servono somme consistenti non solo per i viaggi charter ma anche per i biglietti su voli di linea (sia per le persone da rimpatriare che per i poliziotti che li devono accompagnare), senza contare che i provvedimenti vengono preceduti dalla permanenza nei Centri di identificazione, parimenti costosa.

Le statistiche sulle espulsioni del 2012 saranno condizionate dal buon esito o meno del provvedimento di emersione attuato tra settembre e ottobre 2012, così come disposto dal Decreto legislativo 109 del 16 luglio 2012, che ha dato attuazione alla Direttiva 2009/52/CE contenente sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che occupano cittadini non comunitari irregolarmente. È stato lamentato un rallentamento delle emersioni a causa delle somme elevate richieste (quella stabilita una tantum e quella relativa alla copertura contributiva di almeno 6 mesi) e anche delle difficoltà burocratiche (obbligo di certificare la presenza in Italia anteriormente al 1° gennaio 2012 con una certificazione pubblica, pur trattandosi di una presenza irregolare). Comunque sia, rispetto al passato, in questo lungo periodo di crisi possono essere di meno le persone da regolarizzare, salvo restando che l'emersione è sempre preferibile all'espulsione.

Secondo l'ANCI il ritorno assistito costa un quarto rispetto a quello forzato, la cui esecuzione forzata si esaurisce in se stessa, senza effetti positivi se non quello di liberare il paese di una presenza non voluta, mentre il ritorno assistito si fa carico anche del futuro della persona che rimpatria. Considerato il costo medio del ritorno assistito stimato tra i 2.000 e i 6.000 euro, come prima ricordato, i costi di gestione dell'immigrazione irregolare sono notevolmente superiori e difficilmente controllabili (circa 10 mila euro secondo una stima)².

ITALIA. Espulsioni e rimpatri nell'ultimo decennio (2002-2011)

Provvedimento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espulsi/Rimpatriati	44.706	37.756	35.437	30.428	24.902	15.680	17.880	14.063	16.086	16.242
Non ottemperanti	61.282	40.586	45.697	65.617	78.934	47.983	46.391	34.462	30.430	21.989
% allontanati su non ottemperanti	73,0	93,0	73,2	46,3	31,5	32,7	38,5	40,8	52,9	73,0

FONTE: European Migration Network Italia. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

L'inclusione degli immigrati irregolari nel programma dei ritorni assistiti

È stata più lunga e difficoltosa l'inclusione degli immigrati in situazione di irregolarità, anche se vivamente sollecitata dal mondo sociale sul presupposto della sua compatibilità con l'intervento del Fondo Europeo per i Rimpatri, costituito anche in Italia con il contributo della Commissione Europea. Infatti, la direttiva 2008/115/CE riguardante il rimpatrio dei cittadini dei paesi terzi irregolari non li ha esclusi dal ritorno volontario assistito. Tuttavia in Italia, da una parte si è procrastinato il recepimento della Direttiva e, dall'altro, entrata in vigore la legge 94/2009 che ha equiparato l'immigrazione irregolare a un reato, si è

² Questa stima è stata presentata il 1° aprile 2011 alla Camera, seduta n. 464, nel corso della interpellanza urgente 2-01053 http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.asp?highLight=0&idAtto=37940&stile=6.

considerata questa equiparazione ostativa all'inclusione nel Fondo rimpatri nel frattempo costituito con i fondi europei e alimentato, tra l'altro, dai contributi che gli immigrati sono tenuti a versare per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, ai sensi della legge 94/2009 e del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 ottobre 2011³.

Il 24 dicembre 2010 è scaduto il termine stabilito per il recepimento della direttiva 2008/115/CE. Nel frattempo, una sentenza della Corte di giustizia di Lussemburgo si è pronunciata contro l'impatto di un ritorno coattivo immediato derivante dalla equiparazione della presenza irregolare a reato.

Non è rimasta praticabile altra via, al fine di non incorrere in un provvedimento di infrazione da parte della Commissione europea, se non quella di recepire formalmente la Direttiva e a ciò si è provveduto con il Decreto Legge del 23 giugno 2011, n. 89, convertito in legge nel successivo mese di agosto. Poiché il diritto comunitario vieta l'espulsione immediata automatica sancita dalla legge 94/2009 e impone un approccio graduale nel rimpatrio degli immigrati irregolari, la nuova normativa italiana mette a disposizione degli irregolari che devono lasciare il paese un termine da 7 a 30 giorni (prorogabile se l'interessato dispone di un certo reddito) e nel rispetto di alcune condizioni disposte dal Questore; inoltre, è anche consentito il loro inserimento nei programmi per il ritorno volontario.

Le nuove disposizioni, tuttavia, escludono dall'ambito di applicazione dei ritorni volontari assistiti, solo gli immigrati irregolari che: sono pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato; sono a rischio di fuga; sono espulsi con provvedimento dell'autorità giudiziaria; violano le misure di garanzia imposte dal Questore; violano il termine per la partenza volontaria.

Contenuti e modalità dei ritorni assistiti

Sulle migrazioni di ritorno, volontarie o meno, un'ampia monografia è stata curata dall'European Migration Network, seguita da altri studi che sono ritornati sull'argomento⁴.

Di queste ricerche qui vengono presi in considerazione solo gli aspetti riguardanti i ritorni assistiti, attingendo a considerazioni e scambi intervenuti in occasione dei periodici incontri di questa rete europea.

La normativa e l'ampliamento dei beneficiari. I programmi di sostegno al ritorno volontario e al reinserimento del paese di origine sono stati inizialmente realizzati in Italia dai primi anni '90, in concomitanza con gli eventi che hanno sconvolto la penisola balcanica. Questi interventi si sono basati sull'emanazione di leggi o decreti ministeriali *ad hoc*, senza affrontare su un piano generale gli aspetti relativi a una normativa di supporto ai ritorni e alla costituzione di un sistema di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Il ritorno volontario assistito è stato introdotto dal Testo Unico sull'Immigrazione (Decreto Legislativo 286/98, art. 32) prevedendo il ritorno assistito solo ed esclusivamente

³ Il cosiddetto "Fondo rimpatri" è istituito presso il Ministero dell'Interno in esecuzione della Direttiva europea sul ritorno dei cittadini di paesi terzi e della Decisione 575/2008 che istituisce il Fondo.

⁴ European Migration Network Italia, *Le migrazioni di ritorno: il caso italiano/Return migration: the Italian case*, Edizioni Idos, Roma 2006; sempre di EMN, segnaliamo anche *Immigrazione irregolare in Italia/Irregular Migration in Italy*, Edizioni Idos, Roma 2005; *Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei paesi terzi: il caso italiano/Programmes and strategies in Italy fostering assisted return and re-integration in third countries*, Edizioni Idos, Roma 2010; *Canali Migratori. Visti e flussi irregolari/Migration channels. Visa and irregular flows*, Edizioni Idos, 2012.

per i richiedenti asilo e i rifugiati. Allo stesso tempo però, nonostante non previsto dalla normativa nazionale di protezione e accoglienza (art. 18, Legge 286/98), anche le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, alle quali può essere concesso un permesso di soggiorno per protezione sociale della durata di sei mesi, hanno cominciato ad avere la possibilità di optare per il ritorno volontario partecipando a programmi specifici, in luogo dell'integrazione in Italia.

Questa impostazione è stata rafforzata dopo la firma da parte dell'Italia (2000) del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale, che insiste sulla necessità di garantire durante il percorso di ritorno le condizioni di protezione e sicurezza. Sono stati, quindi, presi in considerazione anche altri gruppi di immigrati in stato di vulnerabilità (casi umanitari, minori non accompagnati e lavoratori in difficoltà).

Il successivo ampliamento ha riguardato le persone coinvolte nelle emergenze umanitarie e nell'asilo.

L'ultimo ampliamento ha riguardato gli immigrati regolari non facenti parte dei gruppi primi presi in considerazione, ovvero gli immigrati lavoratori con permesso di soggiorno per attesa occupazione e gli immigrati irregolari, grazie al recente recepimento della Direttiva europea sul ritorno dei cittadini di paesi terzi, recepita nel nostro ordinamento con legge n. 129 del 2 agosto 2011 e relative linee guida applicative dell'ottobre 2011.

Le prestazioni del ritorno assistito e i costi. Il concetto del ritorno volontario assistito si basa sul principio della volontà personale dello straniero, che consapevolmente sceglie di ritornare nel paese d'origine dopo aver vissuto un'esperienza migratoria. Il ritorno volontario non si limita a farsi carico del viaggio di ritorno nel proprio Paese d'origine, ma include quattro fasi principali:

- Svolgimento delle attività preparatorie della partenza (informazioni, preparativi, colloqui con il rimpatriato, iter organizzativo e logistico, consulenze);
- organizzazione del viaggio, con biglietto pagato, assistenza nella fase di partenza e accoglienza nella fase di arrivo;
- erogazione di una indennità economica (tra i 700 e i 1.500 euro), che tiene conto della composizione delle famiglie e della loro indigenza, da utilizzare come indennità di viaggio (e per far fronte al trasporto del bagaglio) e per le spese di prima sistemazione;
- attuazione di vari programmi di reinserimento nel luogo prescelto come destinazione finale (che ad esempio, per le vittime di tratta, riguardano il processo di reintegrazione socio-lavorativa, l'assistenza medica, legale e psicologica e l'assistenza in patria per almeno sei mesi).

Una volta che l'interessato è tornato nel Paese di origine, ha inizio il processo di reintegrazione, che viene sostenuto anche attraverso l'erogazione di apposite borse, l'avvio di progetti di micro-imprenditoria (o, in alternativa, di percorsi di formazione o riqualificazione professionale), l'assistenza all'acquisto di beni di prima necessità o di attrezzature professionali.

È previsto anche un monitoraggio finale per verificare il conseguimento di una effettiva reintegrazione.

Il coinvolgimento socio-istituzionale. Nel 2001 il Ministero dell'Interno, in collaborazione con l'ACNUR e l'ANCI, ha varato il Piano Nazionale Asilo (PNA) che, occupandosi del coordinamento delle attività di accoglienza e ritorno di tutti i richiedenti asilo, rifugiati o titolari di protezione temporanea presenti in Italia, ha indirettamente supplito

ai programmi di ritorno *ad hoc*. Come previsto dalla Legge 189/2002, l'esperienza del PNA è poi confluita nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), il cui coordinamento attraverso il Servizio Centrale è stato affidato all'ANCI.

Nel 2008 è stato costituito in Italia il Fondo europeo per i Rimpatri (FR), co-finanziato dall'Unione Europea e gestito in Italia dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, che per il 2008-2013 dispone di una dotazione di circa 70 milioni di euro da parte dell'UE, integrata da un co-finanziamento del Governo Italiano. Il Fondo copre sia le operazioni di ritorno forzato (di competenza del Dipartimento di Pubblica Sicurezza), sia gli interventi di assistenza al ritorno volontario (poche centinaia l'anno), di competenza del Dipartimento per le libertà Civili e l'Immigrazione. Ha realizzato molti progetti riguardanti il ritorno volontario l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e anche diverse altre strutture o Ong: l'Associazione Virtus Italia, il Consorzio Roma Solidareità, il CEFA Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura di Bologna, l'AICCRE Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa, Tampep Onlus Torino e anche il Centro Studi e Ricerche Idos, che – come prima richiamato - ha collaborato con l'OIM per i progetti Idos Racine I e II a prevalente finalità conoscitiva.

La Rete RIRVA, costituita dall'Aiccre, dal Cir, dall'Oim e da Oxfam Italia, ha avviato un network nazionale di circa 120 realtà pubbliche e private, rappresentative di tutti i territori regionali per l'informazione sul tema a migranti e realtà operative e la segnalazione dei casi dei migranti interessati; inoltre ha realizzato e diffuso materiali e prodotti informativi e promosso la cooperazione con i paesi terzi (www.retenirva.it).

I costi e il numero dei beneficiari. Sulle spese sostenute nell'ambito del programma riguardante i ritorni volontari assistiti troviamo, ad esempio, un'indicazione dell'aprile 2010, che fa riferimento a 228 immigrati assistiti per un finanziamento complessivo di 1.335.780 euro e, quindi, una media di 5.800 euro a persona, inclusiva non solo del costo del volo charter ma anche di 400 euro a persona e un sussidio di integrazione di 1.100 euro concesso a 176 di questi candidati.

Complessivamente, i costi del ritorno volontario assistito possono variare tra i 2.000 e i 6.000 euro a beneficiario, a seconda del progetto, del paese di ritorno e delle caratteristiche del beneficiario. Ulteriori servizi possono esser previsti per l'accompagnamento di soggetti particolarmente vulnerabili, come per esempio le persone affette da gravi patologie che bisognano di una scorta medica⁵.

Serie storica dei progetti di ritorno attuati nel periodo 1991-2012

I progetti di ritorno assistito, attuati dal mese di marzo 1991 fino a tutto il 2012, sono stati 42.

⁵ Cfr. International Organization for Migration, *Return migration. Policies and practices in Europe*, 2004, Geneva; EMN Italy (a cura di), *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return*, Idos, Roma, 2009, p. 56. Cfr. www.emnitaly.it/rs-02.htm.

ITALIA. Progetti di ritorno assistito: ente erogante e beneficiari (dal 1991 al giugno 2012)

Periodo	Ente erogante	Assistiti
marzo 1991- maggio 1992	Ministero Interno	1.198
luglio 1992 - agosto 2006	INPS/ Fondo Rimpatri ex art. 13 legge 943/1986	571
luglio 1994 - aprile 1997	UNOPS/Ministero Affari Esteri	437
luglio 1997 - dicembre 1997	Ministero Interno	1.261
agosto 1997 – settembre 1998	UNOPS/ Ministero Affari Esteri	227
novembre 1998 – dicembre 1999	Comunità Europea/Ministero Interno (75%+25%)	476
luglio1999 – ottobre 2000	Ministero Affari Esteri	21
agosto 2000 – febbraio 2001	Ministero Affari Esteri	36
gennaio 2000 - febbraio 2001	Comunità Europea/Ministero Interno (60%+40%)	515
giugno 2000 – novembre 2000	Interni/ Ministero Affari Esteri	228
settembre 2000 - luglio 2001	Interni/ Ministero Affari Esteri	404
giugno 2001 - dicembre 2001	Programma Nazionale Asilo	103
aprile 2011 - dicembre 2002	Ministero Affari Esteri	28
luglio 2001- giugno 2002 (primo anno)	Azione di sistema/Ministero Pari Opportunità	80
aprile 2002 - gennaio 2003	Programma Nazionale Asilo	91
febbraio 2003 - novembre 2003	Programma Nazionale Asilo	69
aprile 2003- marzo 2004 (secondo anno)	Azione di sistema/ Ministero Pari Opportunità	78
dicembre 2003 - gennaio 2004	Servizio Centrale	39
febbraio 2004 - dicembre 2004	Servizio Centrale	187
ottobre 2004 - giugno 2005	Servizio Centrale/Misure integrative	119
2004-2005 (terzo anno)	Azione di sistema/ Ministero Pari Opportunità	78
gennaio 2005 - dicembre 2005	Servizio Centrale	172
agosto 2005 - dicembre 2006	Ministero Affari Esteri	166
gennaio 2006 - febbraio 2007	Interni/fondo UNRRA	105
luglio 2006-giugno 2007	Servizio Centrale	78
luglio 2007 - dicembre 2007	Servizio Centrale	50
gennaio 2007 - agosto 2008	Ministero Affari Esteri	224
novembre 2008 - giugno 2009	Ministero Affari Esteri	96
gennaio 2008 – giugno 2009	Servizio Centrale	82
giugno 2009 - marzo 2010	FER/Partir	228
agosto 2010 - marzo 2011	FER/Partir II	208
agosto 2010 – marzo 2011	FER/Odisseo	6
agosto 2011 - giugno 2012	FER/Partir III	200
agosto 2011 - giugno 2012	FER/Partir III bis	150
agosto 2011 - giugno 2012	FER/Odisseo II	8
maggio 2011 - giugno 2011	FER/Parivul	80
maggio 2011	FER/Rivan	50
agosto 2011 - giugno 2012	FER/Rivan II	100
agosto 2011 - giugno 2012	FER/Remploy	100
agosto 2011 - giugno 2012	FER/Remida	28
giugno 2012	FER/Partir III ter	118
settembre 2011 - dicembre 2012	Protezione Civile Nazionale	94

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati OIM

Il numero complessivo dei ritorni assistiti e l'avvicinarsi delle diverse categorie

Il numero complessivo dei ritorni volontari assistiti comprende le operazioni comprese tra il 1991 (anno del primo intervento) e la fine del 2012 (anno in cui si sta concludendo un programma di ritorno di nordafricani, curato dalla Protezione Civile Nazionale). Va ancora

ricordato che nel mese di giugno 2009 ha preso avvio la nuova fase di progettualità finanziata attraverso il Fondo Europeo (1.370 nel quadriennio 2009-2012). Attualmente si tratta – ogni anno – di qualche centinaia di casi, mentre negli anni ‘90 si è arrivati a superare i mille casi. Ciò è avvenuto nel 1991 e nel 1997, a seguito delle ondate migratorie arrivate via nave in Italia e provocate dalla caduta del regime comunista in Albania. Il confronto tra queste due realtà temporali è improprio, perché il concetto attuale di ritorno volontario assistito è più ricco di contenuti e anche più costoso⁶.

Gli interventi di ritorno volontari finora effettuati consentono di ripercorrere alcune delicate emergenze storiche (gli eventi della ex Jugoslavia, del Kosovo, dell’Albania), il ricorrente sfruttamento del fenomeno migratorio per fini sessuali, l’organizzazione del sistema italiano per far fronte a richiedenti asilo e rifugiati e, da ultimo, le drammatiche vicende che hanno colpito diversi paesi dell’Africa e dell’Asia. Una retrospettiva sulle diverse categorie di beneficiari dei ritorni assistiti porta a evidenziare che le persone coinvolte nelle emergenze umanitarie totalizzano il 56,4% degli interventi; seguono i casi umanitari e gli stranieri in difficoltà (23,0%), i richiedenti asilo (14,4%) e le vittime di tratta (6,3%).

ITALIA. Beneficiari di ritorno assistito (dal 1991 al giugno 2012)

<i>Periodo</i>	<i>Motivo</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
Dal 1991 al 2001	Emergenze umanitarie	4.840	56,4
Dal 2001 al 2012	Richiedenti asilo	1.234	14,4
Dal 1999 al 2012	Vittime tratta	537	6,3
Dal 1992 al 2012	Casi umanitari/stranieri in difficoltà	1.978	23,0
Dal 1991 al 2012	Totale ritorni assistiti	8.547	100,0

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati OIM

L’impegno svolto con questi interventi, a fronte di un numero molto più elevato di rimpatri, assume un valore sostanziale per i diretti interessati, mentre sul piano generale riveste un significato più qualitativo che numerico, perché da una parte fa pensare alle peculiari esigenze di categorie bisognose e, dall’altra, sottolinea che anche il ritorno, pur ponendo fine all’esperienza migratoria, deve essere orientato a uno sbocco positivo nella misura del possibile.

Conclusioni: inclusione dei progetti di intervento in una visione d’insieme

Una visione d’insieme impone di collocare in un contesto unitario gli interventi riguardanti i singoli casi e le categorie specifiche. Per non ridurre i ritorni volontari assistiti a episodi interessanti, ma marginali, la trattazione è stata qui ampliata e sono state prese in considerazione le diverse tipologie di ritorno, incluse quelle che sono una conseguenza diretta della crisi (oltre 200mila permessi di soggiorno per lavoro e per famiglia nel corso del 2011 sono scaduti senza essere più rinnovati), e gli oltre 16mila rimpatri intervenuti nel 2011 a seguito di espulsione ed eseguiti con accompagnamento delle forze dell’ordine.

A fronte di questi grandi numeri, i ritorni assistiti, che nel 2011 e nel 2012 hanno superato le 400 unità, triplicando i casi del biennio precedente, costituiscono dal punto di vista quantitativo una realtà importante ma molto parziale: basti pensare che le espulsioni eseguite

⁶ Centro Studi e Ricerche Idos, *Gli albanesi in Italia. Conseguenze economiche e sociali dell’immigrazione*, Edizioni Idos, Roma, 2008, pp. 12-24.

nel 2011 sono quasi il doppio di tutti i ritorni assistiti realizzati dal 1991 ad oggi. Dal punto di vista concettuale, invece, il ritorno volontario assistito evidenzia un assunto promozionale di portata generale e induce a rendersi conto che le persone coinvolte nelle vicende migratorie possiedono un capitale umano che va sempre valorizzato, sia nella fase di arrivo (accoglienza e integrazione) sia nella fase di ritorno (accoglienza e reintegrazione). Di questa assistenza dovrebbero teoricamente godere tutti gli immigrati, non importa se la scelta del ritorno sia volontaria o imposta dai meccanismi economico-occupazionali o dalla severità delle normative.

Pertanto, si può affermare che il ritorno assistito fa sostanzialmente parte delle politiche di intervento in campo migratorio e, tuttavia, può essere ancora considerato una soluzione messa a punto in maniera adeguata, perché l'attuale programmazione non è in grado di assicurare a tutti una copertura e non funge da regolatore dei traffici e dell'irregolarità, aiutando altresì a contrastare i traffici di manodopera.

Si pone, a questo punto, il problema di riformare in senso più efficace la normativa e di reperire più risorse.

Sul piano legislativo va auspicata una stabilizzazione dei permessi di soggiorno, contenendo così il numero degli immigrati "forzati" al rimpatrio. Da ultimo, anche a livello governativo è stata riconosciuta l'estrema problematicità della situazione degli immigrati non comunitari. Infatti, nonostante il perdurare della crisi occupazionale, gli immigrati rimasti disoccupati hanno avuto fino a poco tempo fa solo 6 mesi di tempo a disposizione per trovare un altro lavoro. Finalmente, la legge 92 del 2012, art. 4, comma 30, ha prolungato a 12 mesi il periodo a disposizione degli immigrati disoccupati per trovare un altro lavoro e, in caso di percezione di una prestazione di sostegno al reddito, il periodo di permanenza è stato esteso a tutta la durata della stessa prestazione, con la possibilità di soggiornare ulteriormente in caso di titolarità di un reddito adeguato. Va nella stessa direzione l'intento del Governo di raddoppiare la durata dei permessi di soggiorno, riducendo il carico amministrativo (nel 2011 sono stati rinnovati 850mila permessi di soggiorno) e le spese di rinnovo.

Relativamente ai rimpatri forzati sono auspicabili, nella misura del possibile, la riduzione dei casi, l'abbattimento dei costi di permanenza nei Centri di identificazione e di espulsione (Cie) e la diminuzione dei costi di viaggio. Sui Cie (prima Cpt o Centri di permanenza temporanea) è stato detto che, seppure non si tratti di carcere, la permanenza è paragonabile alla detenzione e, per giunta, la durata è consistente (fino a 18 mesi). Non si può dimenticare che questi centri, diventati oggetto di forti controversie, sono stati introdotti come misura complementare alle aperture in materia di programmazione dei flussi e alle misure per l'integrazione. Un tale istituto, che anche secondo le equilibrate conclusioni della "commissione De Mistura" di qualche anno fa, è solo residuale in una corretta visione della politica migratoria, non deve comunque distrarre dal rispetto continuo della dignità personale degli immigrati clandestini, deve comportare permanenze brevi e deve costare poco, lasciando più risorse a disposizione per altri compiti.

Le somme erogate a chi partecipa ai programmi di ritorno assistito, pur non elevate, non sono trascurabili e nelle aree di partenza, spesso soggette a una estrema miseria, possono favorire un reinserimento positivo e contribuire ad avviare anche piccole iniziative economiche, quali l'apertura di un negozio, un piccolo allevamento di animali da cortile, un'azienda di trasporti imperniata su un'autovettura usata e simili. Le strategie strutturali per lo sviluppo delle organizzazioni internazionali non si esauriscono a questo livello, ma è anche vero che la diffusione delle iniziative di base è indispensabile per radicare qualche segno di speranza nelle zone di esodo, perché il partenariato con i paesi di origine in materia migratoria

non può esaurirsi nella riammissione degli immigrati intercettati in posizione irregolare a prescindere dagli scambi economici, commerciali e socio-culturali.

Un compito importante spetta alla cooperazione allo sviluppo, chiamata a valorizzare maggiormente, una volta superati i limiti della vigente normativa, l'apporto degli stessi immigrati, possibilità esclusa dalla vigente normativa, che finalmente è stata ripresa in esame in un'ottica riformatrice. La politica migratoria arriverà a maturità quando si attuerà una sintesi dei diversi elementi implicati, come peraltro è stato adombrato fin a partire dal Libro Verde sull'immigrazione economica della Commissione Europea del 2005. Un mezzo strategico potrebbero essere le stesse rimesse, della cui finalizzazione produttiva si è molto parlato, si è fatta qualche interessante sperimentazione ma molto resta da fare⁷.

⁷ Cfr. Luatti Lorenzo, "Ascesa, declino, ripresa: le rimesse degli immigrati nella variabilità post-crisi economica", in Caritas e Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, Edizioni Idos, Roma 2011, pp. 302-308.

RVA. Totale assistiti (giugno 2009 - giugno 2012)

Progetto	Ente titolare	Periodo	Con supporto reintegrazione	Senza supporto reintegrazione	Totale	Incidenza con supporto su totale
PARTIR I	Oim	giugno 2009-marzo 2010	176	52	228	77,2
PARTIR II	Oim	agosto 2010-marzo 2011	139	69	208	66,8
ODISSEO I	Virtus Italia	agosto 2010-marzo 2011	6	0	6	100,0
RIVAN I	Oim	agosto 2010-marzo 2011	0	50	50	-
PARIVUL	Oim	agosto 2010-marzo 2011	80	80	80	100,0
PARTIR III	Oim	agosto 2011-giugno 2012	128	72	200	64,0
PARTIR III bis	Oim	agosto 2011-giugno 2012	116	34	150	77,3
PARTIR III ter	Oim	agosto 2011-giugno 2012	76	42	118	64,4
ODISSEO II	Virtus Italia	agosto 2011-giugno 2012	8	0	8	100,0
RIVAN II	Oim	agosto 2011-giugno 2012	0	100	100	-
REMPLOY, modulo 2	Oim	agosto 2011-giugno 2012	71	29	100	71,0
REMIDA, modulo 2	Cefa	agosto 2011-giugno 2012	28	0	28	100,0
Programma Nord Africa	Protezione Civile Nazionale	settembre 2011-dicembre 2012	0	94	94	-
Totale	Vari	giugno 2009-giugno 2012	828	622	1.370	60,4

FONTE: European Migration Network Italia. Elaborazioni su dati OIM

RVA. Totale assistiti per progetto e nazionalità (giugno 2009 - giugno 2012)

		PARTIR I	PARTIR II	ODISSEO I	RIVAN I	PARIVUL	PARTIR III	PARTIR III bis	PARTIR III ter	ODISSEO II	RIVAN II	REMPLOY, modulo 2	REMIDA, modulo 2	Protezione Civile*	Totale
1	Tunisia	1	9		50	78	26	10	5		43	13		2	237
2	Marocco	71	6			1	9	1	6		3	9	28	3	137
3	Ecuador	2	20				17	16	29			17		0	101
4	Perù	7	6				18	16	12		3	17		0	79
5	Nigeria	18	11				9	5	14		5	1		15	78
6	Ghana	8	10				8	6	2		5	5		12	56
7	Brasile	3	16				6	4	8		1	8		0	46
8	Iraq	11	12				10	6			5			0	44
9	Albania	2	1	6				8		8	1	6		0	32
10	Colombia	4	18				2	6				2		0	32
	Altri	101	99	0	0	1	95	72	42	0	34	22	0	62	434
	Totale	228	208	6	50	80	200	150	118	8	100	100	28	94	1.370

*In corso.

FONTE: European Migration Network Italia. Elaborazioni su dati OIM

RVA. Totale assistiti per provenienza geografica sul territorio nazionale e per progetto (giugno 2009 - giugno 2012)

		PARTIR I	PARTIR II	ODISSEO I	RIVAN I	PARIVUL	PARTI R III	PARTI R III bis	PARTI R III ter	ODISSEO II	RIVAN II	REMPLOY , modulo 2	RE MID A, modulo 2	Protezione Civile*	Totale
1	Lazio	69	36		29	29	56	33	9		41				302
2	Lombardia	27	56			34	56	22	36		7	54			292
3	Campania	73	9		11	8	7	7			9				124
4	Emilia Rom.	11	17	1		4	17	3	17	1	7	15	28		121
5	Veneto	12	24	2			14	7	18	3	3	9			92
6	Piemonte	8	20				17	15	2	1	9				72
7	Liguria	3	15				3	7	8	1	6				43
8	Puglia	1	5	2	10	1	3	5	4		1				32
9	Toscana	2	5	1		1	3	13	4	1					30
10	Friuli V. G.	5	2				2	9	3		1	6			28
11	Umbria							17	9						26
12	Sicilia	10	4			3	4	1			3				25
13	Molise										3	16			19
14	Calabria		3				11	1			2				17
15	Marche	2	7				3	1			3				16
16	Trentino A. A.	5	2					5	2		0				14
17	Abruzzo		2				1	3	5		1				12
18	Sardegna						2	1		1	4				8
19	Basilicata		1				1		1						3
20	Valle d'Aosta														0
	Non ripartito													94	94
	ITALIA	228	208	6	50	80	200	150	118	8	100	100	28	94	1.370

*In corso.

FONTE: European Migration Network Italia. Elaborazioni su dati OIM