

L'ITALIA E LE MIGRAZIONI DALL'EST

di Ferruccio Pastore* (CeSPI)

1. La transizione migratoria in corso nei Peco e nei Balcani

L'intera metà orientale del continente europeo sta attraversando una fase di radicale trasformazione dal punto di vista delle dinamiche migratorie che in essa si manifestano. In tutta l'area, è avviata la *transizione migratoria*, intesa come il processo che, in presenza e per effetto di più generali dinamiche di sviluppo economico, trasforma un paese di emigrazione in paese di immigrazione, spesso attraverso una lunga fase transitoria, in cui i due tipi di flusso coesistono.

In quasi tutti i paesi della regione, i flussi di emigrazione risultano in calo e, nel caso di alcuni Peco, sono sostanzialmente cessati; d'altra parte, si registra ovunque un forte incremento dei movimenti in entrata, che perlopiù hanno per ora solo finalità di transito, ma in alcune aree mostrano già una netta propensione alla stabilizzazione.

Rispetto alla prima metà degli anni Novanta, insomma, la geografia delle migrazioni nell'Europa centrale e orientale si è notevolmente complicata:

“Sebbene i flussi di emigrazione persistano, specialmente verso l'Europa occidentale, le migrazioni all'interno e dai paesi dell'Europa centrale e orientale appaiono oggi qualcosa di assai più complesso di un flusso unidirezionale verso l'Unione europea e l'America settentrionale”¹.

In un quadro così articolato, è utile abbozzare una tipologia, pur con la prudenza imposta dall'estremo dinamismo dei fenomeni considerati e dall'insufficienza degli apparati di rilevazione statistica. La distinzione fondamentale che viene emergendo è quella tra paesi che a tutt'oggi sono ancora emissari di flussi migratori e paesi ormai diventati meta di flussi originati nella regione stessa o di provenienza più remota. Mentre diversi paesi balcanici hanno ancora un potenziale migratorio significativo (si pensi in particolare all'Albania, alla Macedonia, alla Romania e, almeno per alcune fasce di popolazione, alla Bosnia e alla Jugoslavia), alcuni paesi dell'Europa centrale – come si vede dalla tabella sottostante – sono ormai paesi di immigrazione a tutti gli effetti:

Tab. 1. Stranieri regolarmente soggiornanti in alcuni Peco (numeri assoluti e % sulla popolazione totale)²

	<i>Bulgaria</i> (1998)	<i>Polonia</i> (1998)	<i>Rep. Ceca</i> (1998)	<i>Romania</i> (1998)	<i>Slovacchia</i> (1997)	<i>Ungheria</i> (1997)
N° assoluto	91,0	32,5	219,8	55,3	24,8	143,8
% pop.totale	1,1	0,1	2,0	0,2	0,5	1,4

A ciò bisogna aggiungere che - sebbene la regione nel suo complesso sia oggi un'area di transito di importanza cruciale per le migrazioni illegali dall'Asia (e, spesso, anche dall'Africa sub-sahariana) verso l'Europa occidentale – determinati paesi rivestono, da questo punto di vista, un'importanza maggiore. Anche in questo caso, si tratta di una geografia estremamente dinamica, data la notevole capacità dei *racket* dell'immigrazione clandestina di adeguare rotte e tecniche agli sviluppi delle attività di contrasto. Attualmente, accanto a “piattaforme di smistamento” più consolidate (Albania, Polonia, Ungheria) - la cui rilevanza strategica appare, in alcuni casi, in diminuzione, per effetto

* Pubblicato in M. Dassù – S. Bianchini, *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2001*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹ Sopemi, *Trends in International Migration*, Ocse, Parigi, 2001, p. 61, traduzione dell'autore.

² Fonte: Sopemi-Ocse, op. cit.. A queste cifre, che riguardano gli stranieri regolarmente presenti, bisogna aggiungere la componente irregolare, rappresentata per la maggior parte (ma non esclusivamente) da persone che ambiscono a proseguire clandestinamente il tragitto verso Occidente e che si fermano nel paese solo per il tempo necessario ad accumulare, mediante attività economiche “sommese”, il capitale necessario a finanziare il successivo tratto del percorso migratorio. In alcuni casi, questa presenza irregolare assume dimensioni considerevoli: secondo stime dell'Ufficio nazionale per il lavoro polacco, per esempio, sarebbero circa 200.000 stranieri ogni anno gli irregolari che accedono al mercato del lavoro sommerso in Polonia.

della concentrazione degli sforzi repressivi - si assiste alla crescita di importanza di altri “corridoi” di transito illegale, quali la Bosnia o la Slovenia.

Queste variazioni hanno, evidentemente, un impatto determinante sulla sfera della politica migratoria, sia a livello interno, sia nei rapporti internazionali. Per quanto riguarda, in particolare, le relazioni con l’Unione europea e con i suoi paesi membri, l’eterogeneità dal punto di vista migratorio si intreccia con la *summa divisio* tra i paesi candidati all’ingresso nell’Unione (la “cintura” centro-europea, dal Baltico al Mar Nero) e gli altri (essenzialmente i Balcani occidentali, che, qualora il ciclo di allargamento avviato con i dieci Peco si compisse integralmente, diventerebbero una macro-*enclave* all’interno della Ue). Ne risulta un quadro di estrema complessità, che richiede strategie di politica migratoria differenziate e flessibili, che siano però, nel contempo, strettamente coordinate e lungimiranti.

2. Tendenze evolutive nei flussi da Peco e Balcani verso l’Italia

Sebbene la spinta migratoria originata negli Stati dell’Europa orientale sia complessivamente in calo, questa regione rimane un bacino migratorio di importanza decisiva per l’Italia, non solo per i flussi in transito, ma anche per quelli generati *in loco*. Questa valutazione è confermata da diversi indicatori, riferiti sia all’immigrazione regolare, sia a quella clandestina.

Per quanto riguarda i flussi legali, un primo parametro utile è fornito dall’andamento dei dati relativi ai visti rilasciati annualmente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane a cittadini est-europei. Come si vede dalla tabella sottostante, tra i dodici paesi a cui l’Italia ha rilasciato il maggior numero di visti d’ingresso, ben otto (incluso la Russia e l’Ucraina) fanno parte dell’Europa orientale. Per quasi tutti questi Stati, inoltre, si registra un forte aumento nel numero complessivo di visti concessi. La mobilità legale tra Europa orientale e Italia, dunque, appare elevata e in ulteriore aumento.

Tab. 2. Visti di ingresso in Italia per paese di cittadinanza (anni 1998 e 1999 - primi 12 paesi)³

	1998	1999	Variazione %
<i>Fed. Russa</i>	141.732	131.127	-7,5
<i>Rep. Fed. Jugoslavia</i>	54.309	63.888	17,6
<i>Romania</i>	40.718	49.044	20,4
<i>Bosnia-Erzegovina</i>	non disp.	39.975	...
<i>India</i>	24.784	35.277	42,3
<i>Ucraina</i>	27.830	34.634	24,4
<i>Turchia</i>	39.657	32.303	-18,5
<i>Bielorussia</i>	20.763	32.302	55,6
<i>Albania</i>	26.992	31.588	17,0
<i>Cina</i>	29.593	26.589	-10,2
<i>Macedonia (ex Rep. Jug.)</i>	21.774	20.455	-6,1
<i>Marocco</i>	14.610	17.711	21,2

Un segnale convergente viene dall’analisi quantitativa dei permessi di soggiorno rilasciati dalle autorità italiane nel corso del 2000. Secondo le stime attualmente disponibili, tra il 1999 e il 2000, la presenza straniera regolare in Italia sarebbe aumentata di oltre il 10% (circa 137.000 unità), pervenendo a un totale pari a 1.687.000 individui⁴. Si tratta indubbiamente di un incremento

³ Fonte: ministero degli Affari esteri, Unità di analisi e programmazione, *Il Ministero degli Affari Esteri in cifre. Annuario statistico*, Roma, 2000.

⁴ Cfr. Caritas di Roma, *L’immigrazione in Italia dopo il 2000: il tempo dell’integrazione. Anticipazioni del “Dossier Statistico Immigrazione 2001”*, marzo 2001, reperibile in www.caritasroma.it/immigrazione. A valori diversi si perverrebbe sulla base dei dati ISTAT, rilevati attraverso criteri in parte differenti, che tuttavia non sono ancora

considerevole; ma per le comunità provenienti dall'Europa orientale questo tasso di crescita si colloca, secondo la stessa fonte, su un valore ancora più elevato (+15,5%). La maggiore propensione alla crescita della presenza est-europea dipende principalmente dagli aumenti molto forti registrati per alcune provenienze balcaniche: al termine del 2000, i romeni regolarmente presenti in Italia erano 68.929, in seguito a un aumento su base annuale di 17.309 unità, pari a +33,5%; la presenza regolare di albanesi era valutata in 142.066, in seguito a un aumento di 26.311 unità, pari a +22,7%; i cittadini della ex Repubblica Jugoslava di Macedonia erano 21.898, con un aumento nel 2000 pari a +18,5%.

Per alcune nazionalità (Albania e Romania, in particolare), una quota rilevante dell'incremento annuo registrato nel 2000 è costituita dagli strascichi della procedura di regolarizzazione avviata nel 1998, il cui impatto complessivo, per gli stranieri provenienti dall'Europa centrale e orientale, è sintetizzato nella Tabella 3.

Tab. 3. Domande di regolarizzazione presentate nel 1998, per cittadinanza⁵

	Permessi di soggiorno al 1-1-1998 (ISTAT)	Domande regolarizz. Presentate nel 1998	Domande regolarizz. (in % permessi sogg.)	Domande regolarizz. (% tot. domande presentate)
<i>Albania</i>	72.551	48.446	66,8	19,3
<i>Bosnia</i>	8.928	1.188	13,3	0,5
<i>Bulgaria</i>	4.832	1.749	36,2	0,7
<i>Croazia</i>	15.223	691	4,5	0,3
<i>Estonia</i>	158	38	24,1	0,0
<i>Jugoslavia</i>	31.673	3.021	9,5	1,2
<i>Lettonia</i>	228	29	12,7	0,0
<i>Lituania</i>	346	34	9,8	0,0
<i>Macedonia</i>	14.199	2.772	19,5	1,1
<i>Polonia</i>	22.938	5.746	25,1	2,3
<i>Rep. Ceca</i>	2.868	202	7,0	0,1
<i>Romania</i>	28.796	26.719	92,8	10,6
<i>Slovacchia</i>	1.389	174	12,5	0,1
<i>Slovenia</i>	3.469	65	1,9	0,0
<i>Ungheria</i>	3.318	220	6,6	0,1
<i>Totale stranieri soggiornanti in Italia</i>	1.022.896	250.966	24,5	100,0

Indirettamente, questi dati forniscono indicazioni sulla propensione all'irregolarità per ciascuna comunità nazionale, rivelando come tale propensione, negli ultimi anni, sia stata particolarmente elevata per i cittadini di alcuni paesi balcanici. Questo ci porta ad esaminare più direttamente gli sviluppi nelle correnti di immigrazione irregolare e clandestina dai Peco e dai Balcani verso l'Italia negli ultimi anni.

A questo proposito, è utile evidenziare qui tre linee di tendenza, che condizionano (e, in una certa misura, sono a loro volta condizionate da) gli orientamenti strategici e gli sviluppi operativi più recenti della politica migratoria italiana ed europea:

A) *Crescita del ruolo della criminalità organizzata nel fenomeno dell'immigrazione clandestina.* Il costante potenziamento dei controlli alle frontiere rende sempre più difficile e rischioso, e di conseguenza raro, l'ingresso clandestino "autogestito"⁶. Il ruolo delle organizzazioni criminali

disponibili per l'anno considerato (per una valutazione della presenza straniera al 1° gennaio 2000, vd. www.istat.it/Anotizie/Aaltrein/statinbrev/stranieri/stranieri.html).

⁵ Fonte: R. Balfour, L. Einaudi, F. Pastore, L. Rizzotti, *L'impatto dell'allargamento sui movimenti di popolazione*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Economici, a cura di, «Allargamento a Est dell'Unione europea: sfide e opportunità per l'Italia», Roma, marzo 2001, p. **COMPLETA**.

⁶ Per un tentativo di classificazione delle modalità di ingresso clandestino e delle organizzazioni operanti in questo settore criminale, con riferimento alla realtà italiana, rinviamo a: F. Pastore, P. Romani, G. Sciortino, *L'Italia nel*

specializzate ne risulta oggettivamente rafforzato, come suggerisce la crescita costante del numero delle denunce e degli arresti, effettuati in Italia negli ultimi anni, per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina:

Tab. 4: Arrestati e denunciati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (1997-2000) ⁷

Anno	1997	1998	1999	2000
Denunciati	626	995	960	993
Arrestati	297	700	925	1061

Una quota rilevante di questi provvedimenti riguarda cittadini di paesi dell'Europa orientale. Nel 2000, per esempio, la ripartizione per nazionalità è risultata la seguente:

Tab. 5: Arrestati e denunciati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (2000, per nazionalità) ⁸

Denunciati	Italia: 249	Albani a: 218	Cina Pop. 91	Romania: 71	Jugoslavia: 39	Sloveni a: 33	Turchi a: 26	Marocco: 22	Nigeria: 21	Bulgari a: 20	Altri paesi: 203	Totale: 993
Arrestati	Albani a: 216	Italia: 172	Romania: 123	Cina Pop. 108	Jugoslavia: 39	Turchi a: 38	Sloveni a: 37	Macedonia: 33	Marocco: 31	Ucrain a: 31	Altri paesi: 203	Totale: 1061

B) *Diminuzione (relativa) di importanza della rotta Albania-Puglia e rilevanza crescente della rotta Slovenia-Friuli e di quella Mediterraneo orientale-Calabria. L'intensificazione dei controlli migratori nell'Adriatico meridionale e il potenziamento della cooperazione in questo ambito con l'Albania sta cominciando a produrre effetti tangibili: il numero degli immigrati clandestini intercettati al momento dello sbarco sulle coste pugliesi, che era cresciuto da 28.458 nel 1998 a 46.481 nel 1999, si è ridotto a 18.990 nel 2000.*

Ma, a dimostrazione del carattere ormai fortemente integrato del mercato degli ingressi illegali e della notevole flessibilità operativa delle organizzazioni criminali operanti in questo campo, la pressione migratoria si è intensificata su altri due versanti. Da un lato, è cresciuta l'importanza della rotta centro-mediterranea: gli sbarchi clandestini sulle coste calabresi (province di Crotona e Reggio Calabria) sono cresciuti da 848 nel 1998, a 1.545 nel 1999, a 5.045 nel 2000; gli sbarchi in Sicilia, che erano calati da 8.828 nel 1998 a 1.973 nel 1999, sono nuovamente aumentati, a 2.782, nel 2000. Dall'altro lato, si è rafforzata la pressione alla frontiera italo-slovena, come dimostrano i dati relativi ai "rintracci" di clandestini nell'area di confine (2.564 nel 1998, 6.068 nel 1999, 18.044 nel 2000)⁹.

C) *Modifiche nella composizione dei flussi clandestini, con una crescita della componente "forzata", rappresentata da profughi, richiedenti asilo e altre persone bisognose di protezione. Un terzo ordine di effetti - che in questi caso non è esagerato definire "perversi" - dell'intensificazione dei controlli alle frontiere, è costituito dal fatto che una quota crescente di migranti "forzati"*

sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta, Working paper n° 5, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli affari sociali, Roma, 2000. Per un'analisi degli sviluppi più recenti in materia di controllo delle frontiere, vd. F. Pastore, "La politica dell'immigrazione", in Iai-Ispi, a cura di, *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2001*, Bologna, Il Mulino, 2001 (in corso di pubblicazione).

⁷ La tabella è ricavata da: ministero dell'Interno, Direzione centrale della polizia criminale, *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Roma, febbraio 2001, p. 293.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Secondo stime effettuate recentemente dalla Direzione distrettuale antimafia presso il Tribunale di Trieste sulla base di un'intensa attività investigativa, gli ingressi clandestini in Italia attraverso il confine italo-sloveno sarebbero circa 35.000 all'anno. Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, *Relazione sul traffico degli esseri umani* (Relatore: sen. Tana De Zulueta), approvata in data 5 dicembre 2000, in Camera dei deputati - Senato della repubblica, Atti parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XXIII N. 49, p. 29 ss..

(profughi e richiedenti asilo) si trova oggi costretta a percorrere vie clandestine, avvalendosi dei servizi di trafficanti e favoreggiatori, per trovare un paese disposto a offrire protezione¹⁰. Nel caso italiano, questa distorsione è particolarmente evidente: osservando la provenienza dei primi sette gruppi di stranieri sbarcati clandestinamente in Puglia e in Calabria nel 2000, appare evidente che molti dei paesi (o dei territori) in questione non si possono certo definire "paesi di origine sicuri", dal punto di vista del diritto interno e internazionale in materia di asilo:

Tab. 6. Provenienza dei clandestini sbarcati in Calabria e in Puglia nel 2000¹¹

<i>Calabria</i>	Turchia (curdi): 2.058	Iraq (curdi): 1.668	Afghanistan : 320	Iraq: 311	Palestina: 178	Pakistan: 127	Turchia: 109
<i>Puglia</i>	Albania: 5.782	Iraq (curdi): 3.511	Jug. (Kosovo): 2.263	Turchia (curdi): 2.147	Turchia: 1.400	Iraq: 1.340	Bosnia Erzegovina: 609

Considerazioni in parte analoghe si possono fare in merito alla composizione dei flussi clandestini intercettati alla frontiera italo-slovena. Nel corso del 2000, è aumentata vertiginosamente la componente rappresentata da migranti provenienti da determinati paesi produttori (in diversa misura) di rifugiati: gli iraniani rintracciati in prossimità del confine sono aumentati dai 422 del 1999 agli 8.222 del 2000, i turchi dagli 846 del 1999 ai 3.473 del 2000, i cittadini iracheni dai 246 del 1999 agli 878 dell'anno successivo.

3. L'azione italiana nel quadro europeo: convergenze e specificità

Il panorama, mobile e vario, di cui abbiamo fornito adesso i lineamenti essenziali, rappresenta uno sfondo indispensabile per analizzare le linee-guida e i principali nodi problematici della politica migratoria italiana nei confronti dell'Europa centro-orientale e balcanica.

Nel corso degli ultimi anni - in Italia come, in generale, in tutti i maggiori paesi di immigrazione - la dimensione propriamente internazionale della politica nazionale in materia di immigrazione e di asilo ha conosciuto uno straordinario sviluppo. La "politica migratoria estera", che rappresentava un ambito di elaborazione politica quasi inesistente (fuorché, per alcuni aspetti, all'interno della cerchia comunitaria) fino a pochi anni fa, è riconosciuta oggi come un *policy field* di grande importanza e delicatezza¹². Ciò è vero, in special modo, nel caso dell'Italia, ossia di un paese che, per ragioni geografiche, risulta particolarmente esposto a flussi di natura irregolare e forzata, e in cui, per motivi economici e demografici, sussiste un bisogno strutturale di immigrazione.

Negli anni più recenti, l'Europa centro-orientale e balcanica ha rappresentato, ancor più del Nord Africa, l'orizzonte principale della politica migratoria estera dell'Italia. Ma, da un punto di vista ancora più generale, è indiscutibile che considerazioni e obiettivi propri della politica migratoria abbiano avuto un ruolo centrale, se non determinante, nell'orientare l'azione internazionale dell'Italia nella regione, in alcuni frangenti decisivi: dalle due crisi albanesi del 1991-1992 e del 1997 (affrontate con le missioni "Pellicano" e "Alba") alla gestione degli "effetti civili" del conflitto per il Kosovo, nel 1999.

¹⁰ Cfr. J. Morrison, *The trafficking and the smuggling of refugees. The end game in European asylum policy?*, rapporto per l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Ginevra, 2000; UNHCR, *Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective*, Discussion Paper, Ginevra, ottobre 2000.

¹¹ Fonte: Ministero dell'interno.

¹² Per una delimitazione del campo di indagine e un'analisi di alcuni sviluppi recenti, rinviamo a F. Pastore, «La politica migratoria», in R. Aliboni, F. Bruni, A. Colombo, E. Greco, *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna Il Mulino, 2000.

Non è questa, tuttavia, la sede appropriata per ricostruire tali drammatiche vicende sotto il profilo specificamente migratorio¹³. Ci concentreremo, invece, sugli sviluppi più recenti della politica italiana in questo ambito, tentando di metterne in luce gli assi portanti e di evidenziarne i principali nodi problematici. L'analisi verrà condotta con stretto riferimento al quadro di una politica migratoria europea in fase di tumultuosa evoluzione, che vede a sua volta nell'Europa centro-orientale e balcanica il suo primo e "naturale" orizzonte.

I due assi portanti della politica migratoria estera dell'Italia nei confronti dell'Europa centro-orientale e balcanica, su cui è opportuno soffermarsi, sono i seguenti:

- I) crescente internazionalizzazione delle politiche di controllo;
- II) gestione programmata dei flussi regolari.

I) I tumultuosi sviluppi delle migrazioni da Oriente, dai Balcani in particolare, nel corso dell'ultimo decennio, hanno reso evidente, bel al di là della ristretta cerchia dei *policy-makers*, che un approccio esclusivamente nazionale alla gestione di tali flussi è destinato al fallimento. Di conseguenza, l'Italia è coinvolta ormai da diversi anni in molteplici iniziative di cooperazione internazionale in materia migratoria, che hanno nel controllo dei flussi irregolari provenienti dall'Europa centro-orientale e sud-orientale un obiettivo prioritario. Fino a pochi anni fa, tali eterogenee attività erano riconducibili essenzialmente a due categorie: a) cooperazione multilaterale tra paesi di immigrazione, a livello europeo, dapprima in un quadro intergovernativo (Schengen e "terzo pilastro"), ora, con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, in un contesto parzialmente comunitarizzato; b) cooperazione bilaterale con paesi di emigrazione e di transito, essenzialmente finalizzata alla stipulazione di accordi di riammissione¹⁴. Negli anni più recenti, tuttavia, accanto a questi filoni tradizionali si sono sviluppate forme di cooperazione nuove.

¹³ Sulla crisi albanese del 1997 e sulla missione "Alba", con particolare attenzione alla dimensione migratoria, vd. T. Perlmutter, «The Politics of Proximity: The Italian Response to the Albanian Crisis», in *International Migration Review*, 1/1998; vd. anche F. Pastore, *Conflicts and Migration. A Case Study on Albania*, studio realizzato per il Conflict Prevention Network della Commissione europea, Occasional Papers CeSPI, Marzo 1998. Sulla gestione dei flussi di profughi prodotti dai conflitti susseguitisi nella ex Jugoslavia nel corso dell'ultimo decennio, vd. J. Van Selm, *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis*, Kluwer Law International, 1997; J. Van Selm, a cura di, *Kosovo's Refugees in the European Union*, Continuum, 2000. Per una dettagliata ricostruzione delle misure di protezione temporanea dei profughi provenienti dal Kosovo attuate dal governo italiano nel corso del 1999, vd. la *Relazione sui risultati conseguiti attraverso provvedimenti attuativi del documento programmatico riferito al triennio 1998-2000 relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato*, presentata dal ministro dell'Interno al parlamento in data 24 marzo 2000, in Atti parlamentari, XIII legislatura, Camera dei deputati, Doc. CLXVII n. 1, p. 159 e ss..

¹⁴ Dalla tabella sottostante, si constata come la maggior parte degli accordi di riammissioni stipulati dall'Italia e attualmente in vigore abbiano come controparte Stati dell'Europa centrale e orientale. Ad oggi, l'Italia dispone, dunque, di una rete di accordi in questo delicato settore che copre quasi interamente la metà orientale del continente (fanno eccezione la Repubblica ceca, la Bosnia-Erzegovina, e più ad est, la Moldavia e l'Ucraina, con cui però sono in corso negoziati o contatti preliminari, nonché la Bielorussia e la Russia):

Accordi entrati in vigore	Accordi firmati	Accordi da stipulare
Polonia (1994)	Georgia (1997)	Malta (negoziato concluso)
Slovenia (1997)	Marocco (1998)	Pakistan (negoziato concluso)
Macedonia (1997)	Grecia (1999)	Ucraina (negoziato in corso)
Lettonia (1997)	Spagna (1999)	Senegal (negoziato in corso)
Romania (1998)	Algeria (2000)	Egitto (negoziato in corso)
Austria (1998)	Nigeria (2000)	Filippine (negoziato in corso)
Croazia (1998)		Sri Lanka (negoziato in corso)
Albania (1998)		India (contatti)
Jugoslavia (1998)		Bangladesh (contatti)
Tunisia (1998)		Cina (contatti)
Ungheria (1998)		Moldavia (contatti)
Lituania (1998)		Turchia (contatti)
Bulgaria (1998)		Ghana (contatti)
Francia (1999)		
Estonia (1999)		

Innanzitutto, l'Italia è stata molto attiva nel promuovere un dialogo privilegiato con alcuni Stati membri dell'Unione (Germania, Grecia, Spagna) nel campo della lotta all'immigrazione clandestina e alle organizzazioni criminali dedite al suo sfruttamento. Da questi contatti “sono scaturite intese di cooperazione di polizia che prevedono l'avvio di forme concrete di cooperazione rafforzata, che si spingono oltre il quadro della cooperazione già esistente e disciplinata dall'*acquis* di Schengen e dagli sviluppi normativi successivi”¹⁵. Oltre a preparare il terreno per possibili, interessanti sviluppi in ambito comunitario¹⁶, questa rete di *partnership* bilaterali specializzate determina sin d'ora un profondo mutamento qualitativo nei controlli alle frontiere esterne dell'Unione, a quelle italiane in particolare, nei confronti dell'immigrazione proveniente dall'Europa orientale e balcanica. A questo ha contribuito anche, più recentemente, un'ulteriore iniziativa bilaterale, che ha coinvolto questa volta l'Italia e il Regno Unito, specificamente finalizzata ad aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto e prevenzione dei flussi clandestini provenienti dalla penisola balcanica¹⁷. Tra gli obiettivi qualificanti della proposta italo-britannica – accolta assai positivamente da parte della Commissione e degli altri Stati membri in occasione del Consiglio GAI del 15 e 16 marzo 2001 - vi sono la promozione di una rete di ufficiali di collegamento degli Stati membri dell'Unione nei Balcani occidentali, investita di compiti di *early warning* e di analisi, e l'invio di squadre di esperti degli Stati membri nella regione, con compiti di sostegno e consulenza alle autorità locali. Meritano infine di essere menzionate, tra le iniziative di tipo bilaterale, le “proficue forme di cooperazione transfrontaliera”¹⁸ con la Slovenia, che “contemplano l'avvio, in via sperimentale, di servizi di pattugliamento, con personale di polizia italiano e sloveno, per il controllo di alcuni tratti di frontiera maggiormente permeabili ai tentativi di ingresso clandestino”¹⁹. Parallelamente a questa intensificazione della cooperazione bilaterale in tema di controllo migratorio, che si trova tuttora in una fase sperimentale, l'Italia ha recentemente assunto un ruolo

Slovacchia (1999)		
Svizzera (2000)		

[Fonte: presidenza del Consiglio dei ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n. 40. 2001-2003*, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 15 marzo 2001, p. 46].

È evidente che non tutti questi accordi hanno lo stesso grado di effettività. Nel 1999, ultimo anno per cui sono disponibili dati disaggregati, su un totale di 11.399 espulsioni per cui venne attivata una procedura formale di riammissione, i primi dieci paesi di destinazione risultarono i seguenti: Albania (4.374 riammissioni), Jugoslavia (1.683), Romania (1.128), Tunisia (601), Marocco (505), Macedonia (463), Turchia (374), Algeria (298), Iraq (289), Bangladesh (284). Si constata immediatamente come, mentre nel caso dell'Albania e di altri paesi dell'Europa sudorientale i numeri dimostrano un funzionamento soddisfacente degli accordi, i meccanismi di riammissione verso i principali paesi di emigrazione e di transito del Maghreb e del Medio Oriente risultano ancora poco efficienti (con la parziale eccezione della Tunisia). Sviluppi decisivi, in questo campo, si annunciano a livello europeo: nel settembre 2000, infatti, il Consiglio Ue ha adottato decisioni con cui autorizza la Commissione ad avviare negoziati in materia di riammissione con quattro paesi terzi (Marocco, Pakistan, Russia, Sri Lanka).

¹⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato*, doc. cit., p. 30.

¹⁶ L'obiettivo di sviluppare, a partire dalla rete di cooperazioni bilaterali descritta nel testo, una cooperazione rafforzata in ambito comunitario, in base alle nuove regole contenute nel trattato di Nizza (firmato il 26 febbraio 2001), è esplicitamente riconosciuto nella lettera inviata il 7 dicembre 2000 dal presidente del Consiglio italiano e dal suo omologo spagnolo al presidente di turno del Consiglio europeo, in vista del *summit* di Nizza (7-9 dicembre 2000). In un passo della missiva, i due capi di governo affermano specificamente: “I nostri paesi hanno già concluso intese bilaterali in merito [li controlli alle frontiere esterne comuni] e stanno avviando un'esperienza operativa che vorremmo trasformare in un'iniziativa comunitaria, semmai da realizzare in una prima fase sotto forma di cooperazione più approfondita”. Il testo è disponibile in <http://www.palazzochoigi.it/servizi/comunicati/dettaglio.asp?d=8859>, consultato il 13 dicembre 2000. L'iniziativa italo-spagnola ha ottenuto una esplicita manifestazione di interesse da parte del successivo Consiglio europeo di Nizza (Conclusioni della presidenza, punto 49).

¹⁷ Il manifesto politico di questa iniziativa diplomatica è rappresentato da una lettera congiunta del premier britannico e del presidente del Consiglio italiano: G. Amato e T. Blair, «Patto europeo contro la tratta degli schiavi», *Il Corriere della Sera*, 4 febbraio 2001, p. 1.

¹⁸ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato*, doc. cit., p. 30.

¹⁹ *Ibidem*.

propulsivo rispetto alla cooperazione multilaterale su scala regionale in materia migratoria. Oltre all'attività da tempo svolta in seno all'Iniziativa centro-europea (Ince)²⁰, nel corso dell'ultimo biennio, il governo italiano ha rivitalizzato la preesistente Iniziativa adriatica, con l'organizzazione di due successivi vertici (Ancona, maggio 2000; Zagabria, novembre 2000), in cui la cooperazione tra gli Stati rivieraschi in materia di lotta alla criminalità organizzata, al traffico di migranti in particolare, ha avuto ampio spazio. Un foro di dialogo e cooperazione specificamente (seppure non esclusivamente) dedicato al contrasto dei fenomeni di illegalità transnazionale nell'area adriatico-ionica risponde indubbiamente a esigenze reali e diffuse. Tuttavia, sul futuro dell'Iniziativa gravano incertezze di varia natura: sul piano istituzionale, il rapporto con il Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale richiede di essere precisato ulteriormente; sul piano politico, permangono dubbi sulla reale volontà di alcuni governi della regione di impegnarsi a fondo su questo terreno. Da quest'ultimo punto di vista, tuttavia, un segnale parzialmente incoraggiante è pervenuto dalla conferenza internazionale convocata a Palermo dalle Nazioni Unite, dal 12 al 15 dicembre 2000, per la firma della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e dei due Protocolli allegati, dedicati rispettivamente alla tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale e lavorativo, e al traffico di clandestini. In quell'occasione, numerosi importanti paesi di emigrazione e di transito, pur sottoscrivendo la Convenzione-base (che ha raccolto 118 firme durante la conferenza), hanno manifestato perplessità riguardo ai due protocolli, a cui non sono state apposte, rispettivamente, che 77 (tratta a fini di sfruttamento) e 74 firme (traffico di clandestini). Ma, è significativo che, mentre questo atteggiamento "critico" ha prevalso tra i Peco attualmente impegnati nei negoziati per l'adesione alla Ue, i paesi balcanici non candidati abbiano sposato una linea, almeno formalmente, più conforme a quella promossa dalle Nazioni Unite (vd. tab. 7)²¹.

Tab. 7. Paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica firmatari della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e dei Protocolli allegati (al 15 dicembre 2000)

Paese*	Convenzione	Protocollo contro la tratta a fini di sfruttamento	Protocollo contro il traffico di clandestini
<i>Albania</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Bosnia-Erzeg.</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Bulgaria</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Cipro</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Croazia</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Estonia</i>	SI'	NO	NO
<i>Jugoslavia</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Lettonia</i>	SI'	NO	NO
<i>Lituania</i>	SI'	NO	NO
<i>Macedonia</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Polonia</i>	SI'	NO	NO
<i>Repubblica ceca</i>	SI'	SI'	NO
<i>Romania</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Slovacchia</i>	SI'	NO	NO
<i>Slovenia</i>	SI'	NO	NO
<i>Turchia</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Ungheria</i>	SI'	SI'	SI'

* Malta non risulta aver firmato alcuno degli strumenti aperti alla firma in occasione della Conferenza di Palermo.

²⁰ Sulle attività dell'Ince in materia migratoria, vd. ministero dell'Interno, *Relazione sui risultati conseguiti attraverso provvedimenti attuativi del documento programmatico riferito al triennio 1998-2000 relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato*, doc. cit., p. 143.

²¹ Il maggiore impegno politico nella lotta al traffico di clandestini e alla tratta a fini di sfruttamento, da parte dei paesi dell'Europa sudorientale, sembra confermato dalla "Anti-Trafficking Declaration" (Palermo, 13 dicembre 2000) con cui i paesi aderenti al Patto di stabilità hanno istituito una *task force* regionale per la lotta al traffico di persone.

II) Il secondo asse strategico della politica migratoria estera italiana nei confronti dell'Europa centro-orientale e balcanica, su cui è utile soffermarsi brevemente qui, è rappresentato da una gestione programmata degli ingressi orientata non solo a finalità di politica economica (colmare i *gap* del mercato del lavoro interno), ma anche da obiettivi di ordine internazionale. Dal 1998, infatti, i decreti governativi di programmazione dei flussi su base annuale hanno previsto quote privilegiate a favore dei cittadini di determinati paesi non appartenenti all'Unione europea in cui si registra una pressione migratoria particolarmente intensa in direzione dell'Italia²². Questo tipo di trattamento preferenziale²³ - condizionato, sebbene in forme implicite, a una cooperazione più intensa da parte del paese beneficiario nel campo della riammissione e della lotta alle migrazioni clandestine - ha sinora riguardato due paesi maghrebini (Marocco e Tunisia) e l'Albania²⁴.

Nel 2000, un altro paese balcanico emissario di flussi irregolari di una certa rilevanza verso l'Italia, la Romania, ha ottenuto un trattamento differenziato, con l'apertura di un canale particolare di ingresso per 3.000 lavoratori²⁵, nell'ambito della più ampia quota di "6.000 cittadini di altri Paesi, non appartenenti all'Unione europea che sottoscrivano specifiche intese di cooperazione in materia migratoria", prevista dal decreto di programmazione (art. 3). Sebbene il decreto-flussi per il 2001 non contenga una previsione specifica, è possibile che, nel corso dell'anno, la delicata situazione migratoria romena ottenga nuovamente una considerazione particolare, al fine di disincentivare il ricorso ai canali illegali²⁶.

La parziale "bilateralizzazione" della politica italiana in materia di ammissione, con la concessione di quote "privilegiate" quale "contropartita" di una più efficace cooperazione sul terreno repressivo, ha indubbiamente prodotto risultati positivi, specialmente nelle relazioni, cruciali in questo ambito, con la repubblica schipetara. Si tratta, tuttavia, di un modello esposto a rischi notevoli, che vanno dagli eccessi di burocratizzazione ad una moltiplicazione indiscriminata dei paesi beneficiari, che determinerebbe un irrigidimento del meccanismo e un indebolimento complessivo della politica migratoria nazionale. Per queste ragioni, le scelte future in materia di programmazione degli ingressi e di ammissione dovranno essere compiute con estrema ponderatezza, senza rinunciare a mettere in discussione approcci che si vanno consolidando. D'altra parte, dosi supplementari di pragmatismo e lungimiranza saranno necessarie, in questo campo, anche per partecipare efficacemente al dibattito sull'armonizzazione delle politiche di ammissione nazionali in ambito

²² Per una più ampia ricostruzione degli sviluppi recenti della politica italiana in materia di ammissione a fini lavorativi, si rinvia a F. Pastore, «La politica migratoria», op. cit., p. 95 e ss..

²³ La carenza di dati pubblici ed esaurienti sugli ingressi programmati effettivamente verificatisi negli anni scorsi rende difficile, tuttavia, valutare in che misura i paesi assegnatari di quote "riservate" siano risultati davvero avvantaggiati rispetto ad altri paesi, i cui cittadini hanno dovuto utilizzare il canale di ammissione "ordinario". Per un'analisi dei flussi regolari in ingresso nel 1999, da cui non si ricava, però, una risposta definitiva all'interrogativo appena sollevato, vd. Caritas di Roma, *Immigrazione. Dossier statistico 2000*, Anterem, Roma, 2000, p. 87 e ss..

²⁴ L'Albania ha goduto di una quota privilegiata di 3.000 ingressi nel 1998 (decreto del presidente del Consiglio dei ministri, 16 ottobre 1998), implicitamente confermata nel 1999 (direttiva del presidente del Consiglio dei ministri, 4 agosto 1999). Nel 2000, tale quota è stata aumentata a 6.000 unità (decreto del presidente del Consiglio dei ministri, 8 febbraio 2000) e lo stesso valore è stato stabilito per il 2001 (decreto del presidente del Consiglio dei ministri, **COMPLETA**).

²⁵ Vd. la circolare n. 72/2000 del Direttore del servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, in http://www.minlavoro.it/Circolari/C_impext72_2000.htm consultato il 20 novembre 2000.

²⁶ Un passo del Documento di programmazione dei flussi per il triennio 2001-2003 sembra autorizzare il giudizio di probabilità contenuto nel testo:

"[...] gli accordi bilaterali rimangono uno degli strumenti più appropriati nella regolamentazione degli ingressi di lavoratori stranieri in Italia, soprattutto per quel che concerne i flussi provenienti da nazioni a forte pressione migratoria, e in particolare per quelli relativi ai paesi che si propongono quali futuri membri della Comunità europea".

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato*, doc. cit., p. 70-71.

europeo, avviato dalla innovativa “Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione”²⁷.

Questa breve analisi delle politiche italiane nei confronti delle migrazioni dall'est non si può concludere senza un accenno alla politica dell'asilo. Come abbiamo visto (par. 2), all'interno dei flussi che raggiungono irregolarmente l'Italia, si registra un aumento della componente “forzata” e potenzialmente bisognosa di protezione internazionale, in provenienza perlopiù dal Medio Oriente e dall'Asia centrale. Inoltre, la persistente instabilità nei Balcani occidentali, e specialmente l'*escalation* militare che si sta verificando in Macedonia, non consentono purtroppo di escludere nuove ondate di profughi interne all'Europa. A fronte di questa situazione, appare particolarmente grave che l'Italia continui a non disporre di una legge organica in materia d'asilo, in seguito al fallimento dell'iniziativa legislativa assunta dal governo Prodi nel maggio 1997 e abortita definitivamente nel marzo 2001, al termine di un *iter* quasi quadriennale. Questa persistente lacuna legislativa determina una fragilità strutturale del sistema nazionale d'asilo, che i modesti investimenti favoriti dal Fondo europeo rifugiati, per quanto importanti, varranno solo ad attenuare. Da tale fragilità discende, oltre a una preparazione insufficiente ad accogliere in maniera adeguata eventuali afflussi straordinari futuri, anche una manifesta debolezza negoziale in ambito europeo; si tratta di una condizione particolarmente preoccupante, poiché si verifica nella fase cruciale della "comunitarizzazione", che dovrebbe condurre – attraverso una tappa intermedia basata sulla definizione di *minimum standards* - alla creazione di un "sistema europeo d'asilo" imperniato su una procedura comune e su uno status uniforme valido in tutta l'Unione²⁸.

Al termine di questa rapida rassegna, appare evidente che l'Europa centro-orientale e balcanica si configura, da diversi punti di vista, come un banco di prova decisivo per la politica migratoria italiana. La posizione di frontiera dell'Italia all'interno dell'Unione fa sì che la coerenza e l'efficacia dell'azione italiana nel governo dei flussi da est condizioneranno in misura determinante la fisionomia della nascente politica migratoria europea. Da questa profonda interdipendenza derivano responsabilità gravose e rischi oggettivi, ma anche l'opportunità di assumere un ruolo centrale nel processo di integrazione del continente.

²⁷ Commissione delle Comunità europee, COM(2000) 757 def., 22 novembre 2000.

²⁸ Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo*, Comunicazione al Consiglio e al parlamento europeo, COM(2000) 755 def., 22 novembre 2000.