



Il rimpatrio in un quadro d'insieme del fenomeno migratorio

Ci proponiamo in questo contributo di sintetizzare i risultati degli approfondimenti che il Centro Studi e Ricerche Idos, partendo dai dati, ha curato sui ritorni innanzi tutto nelle edizioni annuali del *Dossier Statistico Immigrazione* come anche in diverse altre monografie, segnatamente quelle curate su incarico del Ministero dell'Interno nell'ambito del programma European Migration Network.

L'aspetto statistico, che ha costituito la base comune a tutte queste ricerche, mostra innanzi tutto che il ritorno fa parte essenziale del fenomeno migratorio. Questo ci porta alla storia delle emigrazioni di massa degli italiani, costellate da un corposo fenomeno di rimpatrio, specialmente da alcuni paesi (come dalla Germania nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale).

Vedremo quindi come si configura il ritorno quando è, oltre che volontario, anche assistito, l'espressione più positiva dell'intervento pubblico in materia, che però riguarda solo un numero modesto di beneficiari, sia per la ristrettezza dei fondi messi a disposizione, sia per la loro estensione a un numero ridotto di categorie.

Mostreremo poi che la maggior parte dei ritorni sono involontari, in quanto fanno seguito al mancato rinnovo del permesso di soggiorno: negli ultimi anni si è trattato di centinaia di migliaia di casi rispetto alle poche migliaia l'anno di rimpatri assistiti.

Infine, dedicheremo l'attenzione anche ai rimpatri forzati, eseguiti con la forza pubblica, che oltre a essere dispendiosi sono l'espressione più negativa del fallimento del progetto migratorio dei migranti e nello stesso tempo del fallimento della società di approdo come società di accoglienza e integrazione.

Il rimpatrio, un aspetto importante del fenomeno migratorio

Il fenomeno migratorio si impone in Italia non solo per l'aumentato numero delle presenze ma anche per l'incremento dei rimpatri, che avvengono sotto molteplici forme: ritorni volontari individuali, attestati dalle cancellazioni anagrafiche; rimpatri forzati, rilevabili da provvedimenti amministrativi o giudiziari; ritorni volontari assistiti, coperti da specifici programmi pubblici.

I ritorni degli immigrati che lasciano l'Italia sembrano, a prima vista, molto meno rilevanti rispetto agli ingressi, ma in realtà non possono essere trascurati se ci si sforza di esaminare le migrazioni in un quadro d'insieme. È assolutamente parziale rivolgere l'attenzione solo ai ritorni assistiti senza pensare a una schiera, ben più numerosa, di altri potenziali beneficiari.

L'attenzione va perciò rivolta sia ai flussi di ritorno individuali, decisi liberamente dagli interessati o in

larga misura imposti dal mancato rinnovo dei permessi di soggiorno, sia ai rimpatri forzati, che avvengono sotto costrizione per decisione dell'amministrazione o dei tribunali.

La crisi economico-occupazionale, nonostante siano passati gli anni di recessione, non è stata confortata da un tasso di ripresa sufficiente a ridurre il livello di disoccupazione. Le conseguenze sono pesanti specialmente per gli immigrati, occupati nei settori più esposti alle fluttuazioni di mercato e meno tutelati dalla rete degli ammortizzatori sociali e familiari.

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, l'assistenza al ritorno dovrebbe fare parte delle politiche di intervento in campo migratorio, mentre l'attuale programmazione non è in grado – per diverse ragioni - di assicurare a tutti una copertura e perciò anche per questo motivo non può esplicitare un efficace contrasto ai traffici di manodopera.

Per un immigrato regolarmente presente la decisione di rimpatriare dipende da una sua decisione esistenziale (parenti malati, necessità del ricongiungimento familiare in patria, età avanzata e simili) e può essere interessato al rimpatrio anche il titolare di un progetto imprenditoriale o perché ritiene di poter esercitare proficuamente la sua attività economica in patria o, semplicemente, perché non è più in grado di farlo in Italia.

Gli immigrati, quando decidono di chiudere la loro esperienza migratoria in Italia, sarebbero tenuti a effettuare la cancellazione anagrafica dal comune di residenza, precisando di recarsi all'estero. Tuttavia, molti non si fanno carico di questo adempimento, che viene effettuato di seguito al momento in cui vengono operati controlli d'ufficio o in occasione dei censimenti della popolazione. Inoltre, vi sono quelli, molto più numerosi, costretti ad andar via, o perché sono venuti senza permesso di soggiorno o perché non hanno potuto rinnovare il permesso scaduto.

I ritorni assistiti

I programmi di sostegno al ritorno volontario sono stati 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. 18) con l'inclusione delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo (beneficiarie di permesso di soggiorno per protezione sociale).

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. Da ultimo si è parlato di un ampliamento agli immigrati regolari non facenti parte dei primi gruppi primi presi in considerazione (i lavoratori con permesso di soggiorno per attesa occupazione e gli immigrati irregolari) sotto l'impulso 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).

Questa misura si basa sul principio della volontà personale dello straniero, che consapevolmente sceglie di ritornare nel paese d'origine. Le misure previste includono quattro fasi:

- 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.

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 essere previsti per l'accompagnamento di soggetti particolarmente vulnerabili, come per esempio le persone affette da gravi patologie che necessitano di una scorta medica.

Nel giugno 2015 si sono concluse le attività di Ritorno volontario assistito (Rva) finanziate dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo europeo per il Rimpatrio nell'ambito dei Fondi Solid 2008-2013 (ciclo di finanziamento quinquennale della Commissione europea all'Italia per la gestione dei flussi migratori). L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (Oim) è stata l'agenzia che dal luglio 2009 al giugno 2015 maggiormente si è spesa in termini di azioni e di utilizzo di risorse. In questo periodo l'Oim ha assistito il ritorno di 3.697 migranti di 90 diverse nazionalità, di cui le prime 10 sono Ecuador, Perù, Brasile, Nigeria, Ghana, Senegal, Tunisia, Marocco, Pakistan e Bangladesh. Diverse anche le categorie di migranti coinvolte: richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale rinunciatari o denegati, migranti con problematiche sanitarie, disoccupati senza più i requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno, vittime di tratta, migranti irregolarmente soggiornanti.

I permessi di soggiorno scaduti

I cittadini stranieri non comunitari sono titolari di un'autorizzazione al soggiorno soggetta a scadenza, fino a quando (dopo un periodo di 5 anni) non diventano titolari del permesso di soggiorno UE per lungo residenti. 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.

La serie storica dei permessi scaduti nel periodo 2011-2015 consente di svolgere alcune interessanti considerazioni sull'andamento del fenomeno nel periodo, mentre non è possibile una comparazione con gli anni precedenti e in particolare con quelli pre-crisi.

A differenza dei visti, i permessi di soggiorno vengono rilasciati per periodi superiori ai tre mesi e sono rinnovabili senza soluzione di continuità purché ricorrano le condizioni previste dalla legge. Una parte dei permessi di soggiorno, in ogni caso, ha strutturalmente una durata limitata: si pensi, tra le numerose tipologie, al lavoro stagionale, alla frequenza di un corso di studio, al soggiorno per cure mediche, al permesso temporaneo rilasciato inizialmente a richiedenti asilo per stabilire se spetti all'Italia pronunciarsi sul loro caso. Da queste premesse derivano alcune puntualizzazioni utili all'approfondimento della questione.

In primo luogo, i permessi di soggiorno scaduti sono un osservatorio quantitativamente rilevante dei flussi dei cittadini non comunitari (mentre, come noto, quelli comunitari dal 2007, in applicazione di una direttiva europea, non hanno più l'obbligo di munirsi di questo documento). Più in particolare, questi dati permettono di valutare i flussi di ritorno sui quali sono scarse le notizie disponibili. Dei cittadini stranieri cancellati dall'archivio dei residenti per trasferimento all'estero, infatti, è finora disponibile il numero ripartito per provincia di partenza ma non per paese di destinazione e, soprattutto, è opinione condivisa che non tutti tra gli immigrati che lasciano il paese provvedono alla cancellazione anagrafica, inclusi quelli ai quali non viene rinnovato il permesso di soggiorno, come risulta anche dal confronto tra le cancellazioni e i permessi scaduti.

In secondo luogo, va sottolineato che, purtroppo, la maggioranza dei permessi scaduti e non rinnovati riguarda immigrati presenti in Italia per motivi di lavoro e di famiglia e quindi persone tendenti all'insediamento stabile nel paese: l'incidenza di questi permessi sul totale di quelli scaduti senza rinnovo a fine anno è risultata variabile ma si è collocata sempre al di sopra del 50% del totale dei permessi scaduti, con un picco del 70,1% nel 2014. Poiché i ritorni volontari assistiti sono stati in ciascuno di questi anni poche migliaia (tra luglio 2009 e giugno 2015 l'Oim, la struttura che maggiormente opera nel settore, si è occupata come si è visto di circa 3.700 casi), si conclude che nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di un fallimento del progetto migratorio, sia che gli interessati rimpatriano sia che si trattengono irregolarmente in Italia.

I permessi di lavoro scaduti senza rinnovo sono stati sempre più numerosi di quelli per motivi familiari, che però sono diventati maggioritari nel 2015: ciò induce a ritenere che da ultimo la mancata autorizzazione alla permanenza abbia riguardato un lavoratore con più componenti a proprio carico, il che

enfatisza ulteriormente gli aspetti problematici della questione.

Le donne, che incidono per circa il 40% sugli occupati immigrati, hanno fatto registrare una incidenza superiore sull'insieme dei permessi scaduti e non rinnovati e ciò si spiega con il fatto che esse possono essere coinvolte, a seconda dei casi, o come lavoratrici capofamiglia o come familiari a carico. Solo nel 2015 la percentuale delle donne immigrate titolari di un permesso non rinnovato è scesa al di sotto del 30% del totale.

L'elevato numero dei permessi scaduti senza rinnovo rilevato nel 2011 (262.688, di cui ben 131.367 per lavoro) non mancò di destare fondate preoccupazioni in ambito sindacale e sociale e favorì l'approvazione della norma che ha allungato a 12 mesi la possibilità riconosciuta ai disoccupati di restare in Italia per la ricerca di un nuovo posto di lavoro, condizione indispensabile per il rinnovo del permesso di soggiorno, a meno che gli interessati non dispongano di altri mezzi di sussistenza, situazione inusuale tra gli immigrati, che sono maggiormente contrassegnati da una situazione di povertà relativa.

Peraltro, l'ampliamento del periodo disponibile per la ricerca di una nuova occupazione ha prodotto un beneficio già nel 2012, quando furono nell'ordine dei 166mila i permessi scaduti e non rinnovati secondo il dato ministeriale (rivisto poi dall'Istat in circa 180mila), e poi nel 2013: in quell'anno i permessi scaduti e non rinnovati sono ulteriormente diminuiti di circa 20mila unità (per un totale di 145.670 casi), aumentando tuttavia nell'anno successivo (per un totale di 154.686 casi). In ogni caso, il più efficace scudo protettivo contro la caduta nell'irregolarità deve essere considerata la titolarità di un permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, i cui titolari sono in continuo e forte aumento (attualmente oltre 6 ogni 10 cittadini non comunitari). E così nel 2015, rispetto all'anno precedente, i permessi scaduti senza rinnovo si sono più che dimezzati: 64.067.

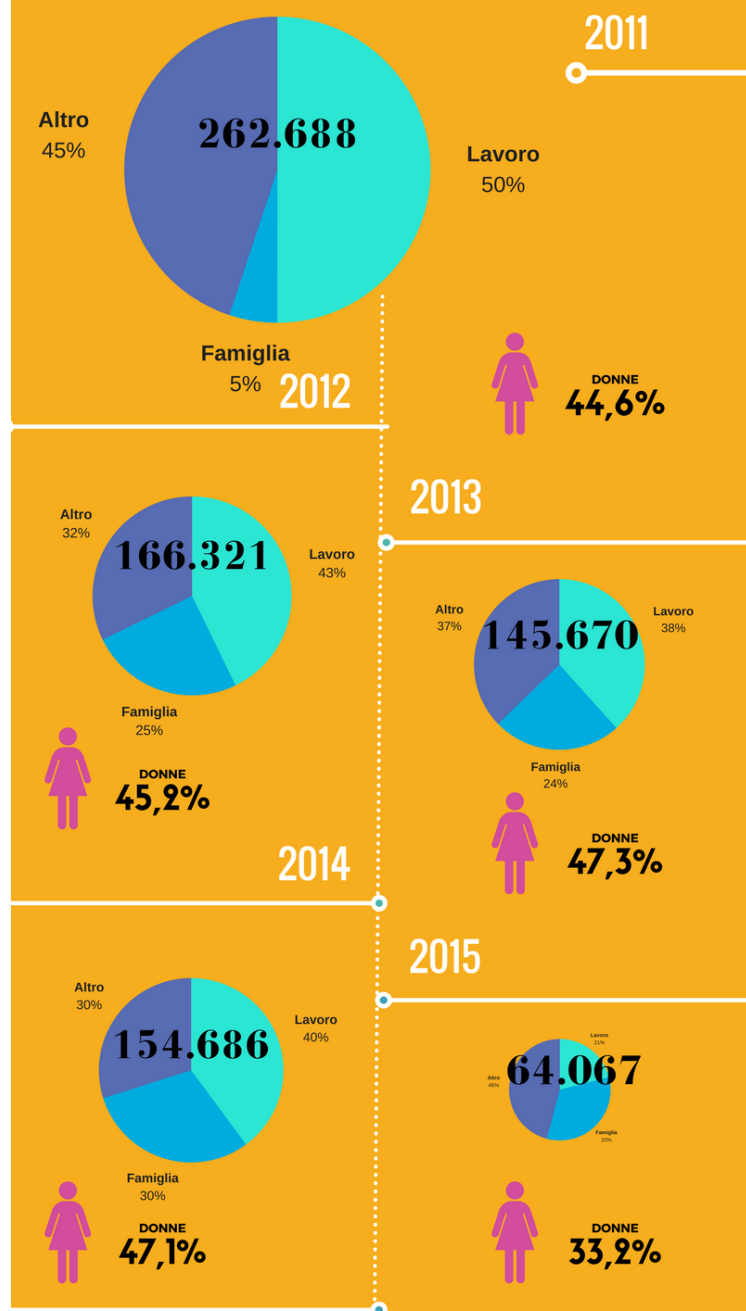
Se continuerà questo andamento positivo, il fenomeno dei permessi di soggiorno scaduti senza rinnovo perderà in asprezza quanto alla portata, ma meriterà comunque di essere maggiormente approfondito con riferimento sia ai saldi occupazionali che si determinano nelle diverse province, sia alla congiuntura economico-occupazionale dei paesi in cui gli interessati rientrano o si trasferiscono.

PERMESSI DI SOGGIORNO SCADUTI E NON RINNOVATI

VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI
SERIE STORICA (2011-2015)

.....

NUMERO DI PERMESSI NON RINNOVATI



FONTE: Centro Studi e Ricerche Idos. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno e dell'Istat

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.

I rimpatri forzati

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.

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.

Come noto, funzionale all'espulsione è il trattenimento presso i Centri di identificazione e di espulsione.

I rimpatri forzati, 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.

Il ritorno assistito costa un quarto rispetto a quello forzato, la cui esecuzione forzosa si esaurisce in se stessa, senza effetti positivi se non quello di espellere dal paese 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).

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, è entrata in vigore la legge 94/2009 che ha equiparato l'immigrazione irregolare a un reato.

La direttiva sui rimpatri, recepita in Italia con il decreto legge del 23 giugno 2011, n. 89, 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, 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.

I rimpatri forzati non sono molto numerosi, anche perché non sono disponibili fondi così consistenti (sia a livello italiano che europeo) per essere effettuati in più larga misura e, comunque, spesso preceduti da un periodo di permanenza nei Cie, costituiscono il fallimento più vistoso dell'esperienza migratoria.

Qualche riflessione conclusiva

Siano sufficienti due considerazioni, una negativa e l'altra positiva.

Gli effetti negativi della venuta meno del diritto a restare in Italia e dell'allontanamento o volontario o coatto, costituiscono un dispendioso fallimento esistenziale ed economico per la mancata realizzazione del proprio progetto migratorio, anche a causa delle aspettative deluse dei propri familiari (generalmente si tratta di famiglie allargate), per cui aumenta la frustrazione che può alimentare il desiderio di ripartire.

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.

Fin qui si è parlato di interventi pubblici, ma molto possono fare le organizzazioni non governative, sia quelle operanti in Italia sia quelle impegnate per lo sviluppo, perché possono temperare gli effetti della negatività prima lamentata e, anche con aiuti limitati (specialmente se accompagnati da una presenza sul posto e da una continuità di rapporti con le persone che rimpatriano) possono inserire semi di speranza per queste persone, trasformando un ritorno non voluto in un investimento in loco.

La strategia della «tolleranza zero» e del conseguente orientamento restrittivo è disastrosa esistenzialmente per gli interessati e sveniente anche per l'Italia per via dei costi. Un rimedio si può trovare nell'ampliare i beneficiari di sussidi economici al posto di sostenere spese ingenti per i rimpatri forzati. Il supporto finanziario può essere sufficiente per avviare piccole iniziative come l'apertura di un negozio, un piccolo allevamento di animali da cortile, un'azienda di trasporti imperniata su un'autovettura usata e simili. L'impegno per lo sviluppo non si esaurisce a questo livello, ma resta vero che la diffusione di queste iniziative, anche con il concorso delle Ong, può evitare a molti il rischio di fallimento.