

Corte dei conti - Programma di controllo 2003 -

Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione

Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione

clandestina.

Relatori: Cons. Valeria Chiarotti – Cons. Mario Nispi Landi – Cons. Sonia Martelli

INDICE

1	OGGETTO E OBIETTIVI DELL'INDAGINE	Pag..	1
2	CONSIDERAZIONI GENERALI E DI SINTESI	"	3
3	IL NUOVO QUADRO NORMATIVO E ORGANIZZATIVO	"	11
4	IL QUADRO FINANZIARIO CONTABILE	"	20
5	AGGIORNAMENTO DEI DATI STATISTICI RELATIVI AL FENOMENO IMMIGRAZIONE	"	27
6	LE MISURE DI SOSTEGNO	"	30
6.1	Fondo nazionale per le politiche migratorie	"	30
6.1.1	<i>Fondo 2001. Aggiornamenti</i>	"	31
6.1.2	<i>Fondo 2002</i>	"	36
6.1.3	<i>Fondo 2003</i>	"	43
6.2	Gli interventi a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati	"	47
6.2.1	<i>Il quadro normativo</i>	"	47
6.2.2	<i>Il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato</i>	"	49
6.2.3	<i>Le iniziative adottate in prosecuzione di quelle avviate prima dell'entrata in vigore della legge 189/02</i>	"	50
6.2.4	<i>Le iniziative adottate in esecuzione della legge 189/02</i>	"	52
6.3	I servizi di accoglienza alle frontiere	"	54
6.4	Gli interventi per l'istruzione scolastica	"	54
7	LE MISURE DI CONTRASTO	"	57
7.1	Gli accordi di cooperazione internazionale	"	57
7.2	I centri di trattenimento e i centri di identificazione	"	59
7.2.1	<i>Evoluzione normativa</i>	"	59
7.2.2	<i>La programmazione e la realizzazione di centri nel periodo 2002-2003 e la spesa sostenuta</i>	"	61
7.2.3	<i>Le nuove modalità gestionali e i costi relativi ai centri di permanenza temporanei</i>	"	62
7.3	Il contrasto del traffico degli esseri umani	"	75
7.3.1	<i>Il quadro normativo e organizzativo</i>	"	75
7.3.2	<i>Le iniziative attivate</i>	"	75
8	ATTIVITA' FINALIZZATE ALLA PROGRAMMAZIONE E REGOLAMENTAZIONE DEI FLUSSI MIGRATORI	"	80
8.1	Quadro organizzativo e iniziative adottate	"	80
8.2	Accordi stipulati tra la Direzione generale per l'impiego e l'O.I.M. il 15 ottobre 2001	"	82
8.3	Il Progetto O.I.M. "Flussi migratori dall'Albania in Italia"	"	89
8.4	Decreto del 23 dicembre 2002, con cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha affidato ad Italia lavoro s.p.a. la realizzazione di un programma di azioni di supporto alla gestione qualificata del flusso migratorio per motivi di lavoro verso l'Italia	"	90
8.5	Convenzione con la società Dante Alighieri in data 23 dicembre 2002	"	93
8.6	Il Sistema Informativo Lavoratori Stagionali (S.I.LES.)	"	94
9	LA REGOLARIZZAZIONE DEGLI IMMIGRATI	"	96
9.1	Quadro normativo	"	96
9.2	Attuazione delle procedure di emersione	"	98
9.3	Le convenzioni con le imprese di fornitura di lavoro temporaneo	"	103
9.3.1	<i>L'ordinanza n. 3242 del 6 settembre 2002</i>	"	103
9.3.2	<i>L'ordinanza n. 3262 del 31 gennaio 2003</i>	"	104
9.4	Costi della regolarizzazione	"	106
9.4.1	<i>Ministero dell'interno.</i>	"	107
9.4.2	<i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	"	113
9.4.3	<i>Riepilogo dei costi della regolarizzazione</i>	"	115

ELENCO ALLEGATI

1. Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".
2. D.L. 9 settembre 2002, n. 195 convertito con modificazioni nella legge 9 ottobre 2002 n. 222.
3. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 settembre 2002 n. 3242.
4. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 ottobre 2002 n. 3244.
5. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2003 n. 3262.
6. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2003 n. 3287.
7. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 novembre 2003 n. 3326.

8. Note del Ministro del lavoro e delle politiche sociali – direzione generale per l'immigrazione:
 - n. DGI/5124/03 dell'11 luglio 2003
 - n. 1784/SDG IMM/03 del 22 dicembre 2003
 - n. 94 SDG IMM/04 del 29 gennaio 2004

9. Note del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – direzione generale per l'impiego, l'orientamento e la formazione:
 - n. 1278 del 31 ottobre 2003
 - n. 1591/2003 del 19 dicembre 2003.

10. Note del Ministero dell'interno – ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari:
 - n. 45-18/A32 del 4 agosto 2003
 - n. 45-18/A32 dell'11 novembre 2003
 - n. 45-18/A32 del 9 dicembre 2003
 - n. 45-18/A32 del 29 gennaio 2004.

11. Note del Ministero dell'interno – dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione:
 - n. 3575 DCS. 3.1 del 7 novembre 2003
 - n. 3/2627/E/1-4-54/23 (3) del 27 novembre 2003

12. Note della Presidenza del Consiglio dei Ministri – dipartimento per le pari opportunità:
 - n. 4044 del 21 luglio 2003
 - n. 7000.1/2003 del 5 dicembre 2003.

1. OGGETTO E OBIETTIVI DELL'INDAGINE

La Sezione del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 22/03 depositata il 23 giugno 2003 ha approvato il referto avente ad oggetto la gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione.

La relazione, che aveva riguardo ad un ambito temporale sostanzialmente coincidente con il periodo di vigenza della legge n. 40/1998 (c.d. legge Turco-Napolitano) - e, cioè, gli anni dal 1999 al 2001 - ha evidenziato, in buona parte, il mancato raggiungimento degli obiettivi che la riferita normativa si prefiggeva di conseguire.

In particolare, sono emerse:

- a) difficoltà nel governo dei flussi migratori attraverso la programmazione degli ingressi;*
- b) gravi inefficienze nell'attivazione dell'anagrafe annuale informatizzata dei lavoratori extracomunitari;*
- c) limitata efficacia dei meccanismi di contrasto all'immigrazione clandestina ed irregolare;*
- d) difficoltà nella programmazione e gestione dei centri di permanenza temporanea;*
- e) scarsa efficienza ed efficacia delle misure di integrazione e sostegno;*
- f) mancanza di una normativa organica in materia di asilo e sostanziale ruolo di supplenza svolto dall'amministrazione per il supporto ai richiedenti asilo politico e rifugiati;*
- g) efficace attuazione delle iniziative di contrasto del traffico di esseri umani;*
- h) limitata significatività dell'istituzione di servizi di accoglienza alla frontiera;*
- i) mancanza di utili informazioni circa l'esito delle iniziative a sostegno della integrazione scolastica degli immigrati*

Per verificare le misure adottate dall'amministrazione in conseguenza delle osservazioni formulate dalla corte e, al contempo, valutare lo stato di attuazione delle più importanti misure di sostegno e contrasto dell'immigrazione, con particolare riguardo modifiche introdotte dalla legge 30 luglio 2002 n. 189 la Sezione del controllo ha ritenuto opportuno programmare per l'anno 2003 un'ulteriore indagine.

L'istruttoria si è svolta in contraddittorio con tutte le amministrazioni le cui funzioni sono state incise da parte della ripetuta legge e che coincidono, in buona sostanza, con quelle già interessate dal precedente referto, seppure, a volte, diversamente articolate in esito a riorganizzazioni ordinamentali nel frattempo intervenute.

In relazione alle difficoltà evidenziate nella precedente relazione di ottenere informazioni e dati univoci dalle diverse strutture del ministero dell'interno, molte delle quali, come è noto, sono titolari di competenze in materia, l'amministrazione ha preferito convogliare le richieste istruttorie presso un unico referente (Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari) e attraverso questo dare risposta.

Tale scelta, peraltro, non si è rivelata funzionale ad un agevole e celere svolgimento dell'indagine, comportando talvolta un non utile appesantimento dei passaggi necessari per il conseguimento delle informazioni.

Sempre con riferimento all'amministrazione de qua, scarsamente significativo è stato il contributo offerto dagli organi di controllo interno.

Nell'ambito della risposta istruttoria in data 11 novembre 2003 è stato inserito un paragrafo concernente le osservazioni del Servizio di controllo interno, con il quale si afferma, da un lato, che il Servizio di controllo strategico ha quale principale obiettivo quello di supportare il ministro nella attività necessaria all'elaborazione della direttiva annuale per l'attività amministrativa e alla gestione e monitoraggio della sua effettiva attuazione e dall'altro, che tali aspetti specifici esulano dalla richiesta, anche per il fatto che, evidentemente, il "controllo successivo sulla gestione spettante alla corte dei conti, piuttosto che all'attività di indirizzo politico e alle connesse attività di valutazione e controllo strategico, si riferisce, per sua natura, agli esiti della gestione dei centri di responsabilità amministrativa".

In disparte ogni valutazione nel merito della citata risposta, si rileva che con riferimento all'attività di monitoraggio il Servizio di controllo strategico adotta tuttora metodologie di verifica insufficienti a dare chiaro conto del raggiungimento degli obiettivi oggetto di direttiva, peraltro ancora poco analitici.

Resta il fatto che l'amministrazione non ha fornito alcuna notizia circa l'attività svolta dagli organi dipartimentali deputati al controllo di gestione.

Nel ribadire, inoltre, che anche per la presente indagine si è ravvisata l'opportunità di escludere quelle attività che, pur riguardando direttamente o indirettamente aspetti connessi con l'attuazione delle scelte legislative e politiche in materia di immigrazione, siano tuttavia espressione di più ampie funzioni istituzionali e vengano svolte da strutture e personale non dedicati esclusivamente ai predetti scopi, si è ritenuto peraltro di avviare un primo esame dell'attività connessa con la stipula di accordi internazionali con i paesi di provenienza finalizzati a garantire un miglior governo dei flussi e a facilitare il rimpatrio dei clandestini. Un'analisi più approfondita di tali accordi, anche, ove possibile, sotto il profilo dei costi conseguenti verrà svolta nell'ambito dell'indagine già programmata nella materia de quo per l'anno 2004¹.

¹ Sezione centrale controllo gestione amministrazione Stato, delib. 1/04/G.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI E DI SINTESI

Merita di essere preliminarmente ribadita l'importanza e la complessità delle attività connesse con la gestione del fenomeno immigrazione, nel duplice aspetto di contrasto e repressione di situazioni irregolari e di sostegno e integrazione nei confronti degli extracomunitari legalmente residenti nel territorio.

Tale complessità è testimoniata dal numero delle amministrazioni coinvolte, dal personale impegnato e dalla entità delle risorse stanziare nei capitoli di bilancio, risorse che, relativamente agli esercizi in riferimento, ammontano complessivamente, per il 2002 a € 65.469.100,00 per le attività di contrasto e ad € 63.404.004,00 per le misure di sostegno, e per il 2003 a € 164.794.066,00 per le attività di contrasto e € 38.617.768,00 per le misure di sostegno.

Vanno peraltro ribadite le considerazioni già svolte nella precedente relazione circa le difficoltà di una individuazione completa dei costi connessi al fenomeno immigrazione con particolare riferimento alla quantificazione dell'impegno del personale di P.S. e alle difficoltà a incorporare l'attività svolta per la specifica materia da quella complessiva di tutela e mantenimento dell'ordine pubblico.

Negli anni 2002-2003, come in quelli già esaminati in precedenza, l'attività amministrativa connessa con l'immigrazione si è svolta con un approccio condizionato dall'urgenza e dall'emergenza, all'interno di un quadro normativo e organizzativo non ancora stabilizzato.

La legge 189 del 2002, infatti, necessita a tutt'oggi di essere completata con la indispensabile normativa secondaria di dettaglio e con ulteriori interventi sul piano organizzativo per assicurare l'indispensabile coordinamento tra le amministrazioni interessate e garantire la concreta applicabilità dei nuovi istituti.

I termini per l'emanazione dei regolamenti previsti dalla citata legge 189 sono tutti ampiamente scaduti senza che i relativi procedimenti siano arrivati ad una definitiva conclusione. Come evidenziato nel successivo capitolo III tali ritardi derivano in parte dalla complessità delle relative procedure e, in misura maggiore, dalla difficoltà di raggiungere le necessarie intese tra le amministrazioni statali competenti, le regioni e gli enti locali. La relazione dà atto, relativamente a ciascuno degli adempimenti previsti dalla normativa, dello stato delle procedure.

Attesa la necessità di applicare comunque alcuni dei nuovi istituti previsti dalla legge 189 e all'interno di un quadro normativo non completo ed esattamente definito, ampio è stato nel periodo di riferimento il ricorso ad ordinanze di protezione civile.

Mediante i predetti strumenti, sia pure in via provvisoria e temporanea e attraverso ampie deroghe alla normativa vigente, è stato definito il quadro di riferimento dell'attività da

svolgere. Il ricorso alle ordinanze di urgenza ha consentito all'amministrazione di utilizzare tempestivamente risorse messe a disposizione sui capitoli di bilancio in prossimità della chiusura dell'esercizio, di effettuare una politica del personale maggiormente flessibile, derogando anche ai contratti collettivi di lavoro, e di effettuare acquisti mediante procedure semplificate non applicando la normativa comunitaria sui contratti delle pubbliche amministrazioni.

Il sovrapporsi delle predette disposizioni di urgenza (ben 8 a partire dal marzo 2002) ha determinato difficoltà di coordinamento e di individuazione della normativa effettivamente vigente e ha soprattutto evidenziato un approccio "step by step" da parte delle amministrazioni competenti.

Il perdurare delle modalità emergenziali di gestione deriva, in parte, da una sottovalutazione, al momento dell'emanazione della legge, dell'impegno richiesto all'amministrazione in termini di risorse finanziarie, strumentali ed umane per l'applicazione dei nuovi istituti e delle nuove procedure.

In particolare, nel primo periodo di attuazione della legge le amministrazioni interessate hanno dovuto fronteggiare le attività connesse con la regolarizzazione di un numero di extracomunitari notevolmente superiore alle attese, con conseguenti ritardi nello svolgimento delle attività ordinarie.

Anche successivamente, peraltro, la normale attività amministrativa evidenzia tempi di gran lunga superiori ai precedenti, con particolare riferimento al rilascio dei permessi di soggiorno che, in relazione al ridotto termine di validità ed alla introduzione di più rigorosi controlli, necessitano ora di un periodo di lavorazione pari ad oltre 18 mesi, a fronte degli otto necessari nel precedente sistema.

Particolari ritardi e disfunzioni anche nell'attività ordinaria sono emersi in relazione ad una non adeguata stima della effettiva capacità e potenzialità dei sistemi informativi in uso.

Ciò ha in primo luogo comportato il rinvio dei rilievi dattiloscopici nei confronti degli interessati alla regolarizzazione che avrebbe determinato una immissione di dati non compatibile con la memoria del sistema, nonché il verificarsi di disfunzioni del sistema informativo di supporto all'esame delle richieste di asilo, sulle quali si riferisce nel prosieguo del referto.

La inadeguatezza del predetto sistema in termini di capacità operativa, di alloggiamento delle apparecchiature e di procedure utilizzate ha causato la perdita di gran parte dei dati già trattati, con conseguenti ulteriori aggravii e ritardi nell'attività e la necessità di sostenere costi aggiuntivi per un auspicabile intervento di definitiva acquisizione di apparecchiature e programmi più moderni e funzionali.

La sottovalutazione del fabbisogno informatico è alla base, anche, dei ritardi nel trasferimento della neo istituita direzione generale per l'immigrazione nell'ambito del

dipartimento di pubblica sicurezza, in un nuovo immobile assunto in locazione dall'amministrazione, rivelatosi in seguito non immediatamente idoneo ad ospitare la sala operativa per la realizzazione delle attività di contrasto in mare, con necessità di procedere ad indispensabili lavori di adattamento.

Carenze e ritardi nel processo di informatizzazione si rilevano anche presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali, dove ancora non risulta implementata l'Anagrafe annuale informatizzata, strumento la cui rilevanza è stata ribadita dalla lett. c) dell'art. 17 della legge n. 189 del 2002.

Nel corso del periodo in esame gli interventi di potenziamento del sistema di gestione e monitoraggio dei flussi di ingresso per motivi di lavoro risultano essere ancora in fase di elaborazione progettuale. L'unica attività in tal senso svolta è stata la sperimentazione di un sistema informativo avente ad oggetto il lavoro stagionale. Tuttavia, tale sistema (SILES), pur avviato d'intesa con le altre amministrazioni coinvolte (ministeri dell'interno e degli affari esteri), non ha ancora sostituito il normale procedimento, al quale a tutt'oggi si affianca essendo ancora in corso di svolgimento gli adempimenti finalizzati a completarne e migliorarne il funzionamento.

Anche in relazione a quanto sopra, per entrambi gli esercizi in riferimento la determinazione del numero di ingressi di immigrati regolari è avvenuta tramite provvedimenti provvisori con i quali sono state confermate, in linea di massima, le quote previste negli esercizi precedenti, a prescindere da più approfondite valutazioni sulle effettive necessità del sistema economico e sulla possibilità di assicurare agli interessati adeguate misure di sostegno e integrazione.

Va, peraltro, rilevato che il ministero del lavoro e delle politiche sociali ha affidato ad Italia Lavoro s.p.a. la creazione di un modello per la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro verso l'Italia.

Al riguardo, si evidenzia che estremamente generica appare la descrizione delle attività che la società si impegna a realizzare, quali risultano dal programma tecnico approvato con decreto ministeriale in data 23 dicembre 2002, il quale non contiene un'analisi dettagliata dei costi (globalmente ammontanti ad €2.000.000,00), indicati solo per "macrovoci".

Non sono di ausilio, a tal fine, neanche i "piani operativi bimestrali" che, secondo quanto previsto nel programma, avrebbero dovuto essere elaborati dalla società sulla base delle esigenze specifiche comunicate dall'amministrazione.

I costi della predetta collaborazione si aggiungono a quelli derivanti dagli accordi con l'Organizzazione mondiale per le migrazioni (O.I.M.), stipulati nell'ottobre del 2001 e ancora in corso di esecuzione, aventi ad oggetto attività per taluni aspetti analoghe.

L'istruttoria condotta ha avuto specifico riguardo all'andamento delle gestioni delle amministrazioni competenti in materia negli esercizi 2002-2003, con particolare attenzione al seguito dato alle osservazioni formulate nella precedente relazione, che a tutt'oggi, non sempre hanno avuto un riscontro adeguato né si sono tradotte in un miglioramento dell'attività attraverso l'adozione degli indispensabili correttivi.

In particolare, con riferimento agli interventi di sostegno agli immigrati regolarmente presenti in Italia, anche per quanto attiene agli esercizi in esame va confermata l'evidenziata carenza di una adeguata programmazione dell'impiego delle risorse assegnate al "Fondo politiche migratorie", solo in parte imputabile alla tardiva acquisizione delle disponibilità sulla competenza dei pertinenti capitoli.

Infatti, seppure l'amministrazione ha provveduto ad individuare le linee di intervento in relazione alle quali utilizzare le risorse disponibili, non ha trovato ancora attuazione il disposto dell'art. 45 del T.U. 286 del 1998, secondo il quale le iniziative finanziate devono essere inserite in programmi annuali o pluriennali. I diversi interventi non risultano tra loro coordinati, né tantomeno inseriti in programmi che definiscano le misure di integrazione sociale da realizzare e gli obiettivi da raggiungere.

Nell'anno 2003 la direzione generale per l'immigrazione ha dato esecuzione, per la prima volta dall'istituzione del Fondo, al disposto del 2° comma dell'art. 60 del DPR 31 agosto 1999, n. 394, avviando il necessario coordinamento con le altre amministrazioni interessate. Con decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 dicembre 2003 sono stati ammessi a finanziamento due programmi, predisposti dai ministeri dell'interno e della salute, aventi ad oggetto interventi in materia di mediazione linguistico-culturale.

Sempre con riferimento alla gestione del Fondo gli accordi di programma, firmati nel 2001 dal dipartimento delle politiche sociali e previdenziali del ministero del lavoro e delle politiche sociali con 14 regioni, sono ancora in corso di svolgimento sulla base di una proroga accordata ai soggetti realizzatori.

Aderendo a specifiche osservazioni formulate nel precedente referto, a partire dal 2002 è stata avviata da parte del ministero del lavoro l'attività di monitoraggio e di controllo sulla esecuzione degli accordi suddetti che, se pur non contemplata espressamente, deve considerarsi implicitamente rientrante nei poteri di tutela del corretto utilizzo delle risorse statali trasferite agli enti territoriali per l'esecuzione di specifiche e determinate attività.

Il ministero ha, altresì, provveduto a predisporre una serie di indicatori aventi l'obiettivo di valutare l'efficacia e l'efficienza dei progetti in corso, nonché linee guida per individuare, ai fini della rendicontazione finale, criteri omogenei atti ad assicurare, oltre al rispetto della regolarità amministrativo-contabile, la semplificazione degli adempimenti procedurali.

Sempre in materia di sostegno alla immigrazione regolare, con riferimento all'asilo si evidenzia che il proseguimento degli interventi in favore dei richiedenti asilo è stato assicurato da una serie di ordinanze di protezione civile indispensabili per avviare, sia pure

in via temporanea e provvisoria, le nuove procedure introdotte dalla legge 189 nelle more dell'emanazione del previsto regolamento.

Le citate ordinanze hanno consentito di garantire la dovuta assistenza ai soggetti che avevano presentato domanda ai sensi della normativa previgente, al fine di supplire alla mancanza di una disciplina transitoria in tal senso nella legge 189.

Peraltro, in assenza dell'individuazione delle caratteristiche dei centri di identificazione in cui dovrebbero essere "ospitati" i richiedenti asilo per l'intero tempo necessario alla conclusione del procedimento e tenuto conto della scarsità delle risorse necessarie, gli interessati vengono al momento trattenuti in strutture caratterizzate dall'assemblaggio di roulotte, campers, containers e prefabbricati, soluzioni, queste, già rivelatesi assolutamente inadeguate sia dal punto di vista della sicurezza attiva e passiva, sia per le condizioni di vivibilità garantite a soggetti in attesa di conoscere l'esito della istanza presentata.

L'attività della commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato è risultata fortemente condizionata dalle anzi riferite disfunzioni del sistema informativo da riconnettere, da un lato, all'obiettiva inadeguatezza dei mezzi a disposizione e del relativo alloggiamento, e dall'altro alla mancata adozione di indispensabili accorgimenti per la salvaguardia dei dati immessi nel sistema.

Con riferimento alla efficienza ed efficacia dell'attività di contrasto alla immigrazione irregolare, la precedente relazione aveva già evidenziato l'importanza di attivare momenti di collaborazione con i governi e le amministrazioni dei paesi di provenienza.

La legge 189 conferisce una maggiore rilevanza alla cooperazione internazionale in materia di contrasto alla immigrazione irregolare, correlando la collaborazione effettivamente prestata alla attribuzione di quote privilegiate di ingresso e alla stessa attività di cooperazione e aiuto nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

Alla neo istituita direzione generale per l'immigrazione la legge finanziaria per il 2003 attribuisce la diretta gestione delle risorse stanziare su un apposito capitolo di bilancio necessarie alla corresponsione della contropartita ai Governi degli Stati che aderiscono ai predetti accordi. (in termini di cessione di mezzi tecnico-logistici per le forze di P.S. nei singoli paesi e, più in generale, nella prestazione di assistenza tecnica e giuridica)

L'efficacia e i costi dell'attività di cooperazione bilaterale in materia di contrasto alla immigrazione clandestina ed irregolare saranno approfonditi nella relazione già programmata dalla adunanza generale della sezione del controllo per l'esercizio 2004.

La realizzazione dei centri di permanenza temporanea continua ad essere fortemente condizionata dalle difficoltà di attivare intese con gli enti locali interessati, con la conseguente sostanziale rinuncia alla predisposizione di un piano di intervento che tenga

conto di fattori obiettivi legati ad un'analisi del diverso impatto dell'immigrazione irregolare sul territorio.

In tale contesto, peraltro, al fine di razionalizzare la gestione il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il 27 novembre 2002 ha trasmesso alle prefetture un complesso documento contenente linee guida con allegato uno schema di convenzione tipo da utilizzare per le successive procedure di individuazione dei prestatori del servizio.

A partire dall'esercizio 2003 tutte le convenzioni in scadenza sono state rinnovate con la nuova procedura che assicura maggiore trasparenza, semplificazione delle attività burocratiche e, soprattutto, omogeneizzazione delle modalità gestionali sul territorio.

Tuttavia, a fronte della stipula di convenzioni sostanzialmente analoghe nel contenuto, i prezzi praticati dai soggetti affidatari continuano a proporre differenze rilevanti, come evidenziato dai dati riportata nella tab. 9: da 26 euro pro-capite fino ad oltre 100 euro. Appare, pertanto, necessario che l'amministrazione approfondisca la materia e adotti le iniziative opportune.

Relativamente all'esercizio 2003 il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha trasmesso prospetti analitici concernenti il totale delle spese sostenute per il funzionamento di ciascun centro, dando dimostrazione di un significativo miglioramento della capacità di monitorare l'andamento della gestione di competenza delle prefetture.

Il risultato conseguito se raffrontato con i dati forniti dall'amministrazione relativamente agli esercizi antecedenti, dati estremamente generici e incompleti, rappresenta un positivo feedback dell'attività istruttoria fin qui svolta e delle osservazioni contenute nel precedente referto.

Dai predetti prospetti, che contengono anche un'attendibile indicazione circa le presenze medie giornaliere nei centri, emerge un costo medio dell'attività di gestione, al netto delle spese relative ai lavori di costruzione e manutenzione straordinaria e di quelle del personale addetto alla sicurezza, pari ad € 71,11.

Quanto, poi, al numero degli extracomunitari irregolari rintracciati sul territorio, o comunque respinti al momento del tentativo di ingresso, in significativo aumento fino al 2002, esso subisce un rallentamento nel 2003 in relazione alla diminuzione dei tentativi di sbarco e alla forte riduzione del numero di immigrati irregolari o clandestini presenti sul territorio dovuta alla intervenuta sanatoria. Si registra, comunque, una significativa evoluzione positiva del rapporto fra il numero degli stranieri irregolari rintracciati e quello degli effettivi rimpatri, miglioramento che deriva da una accresciuta attività di cooperazione con i paesi di provenienza, come evidenziato sulla base di una analisi della nazionalità degli extracomunitari trattenuti contenuta nella tabella 14, e, in parte, dal prolungamento dei termini di permanenza nei centri.

Riguardo all'attività di contrasto al traffico di esseri umani, nel dare atto della prosecuzione delle iniziative previste dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 attraverso il finanziamento di progetti di assistenza e integrazione e azioni di sistema permangono, tuttavia, frequenti ritardi nell'attuazione degli interventi che denotano, almeno in parte, non appropriate valutazioni nella sede della pianificazione iniziale.

L'attività di verifica dei risultati conseguiti evidenzia in positivo la recente adozione dello strumento dell'accesso diretto sui luoghi di attivazione dei progetti, mentre permane una "tempistica" dei controlli non sempre utile, a immediato ridosso della data di inizio delle attività e, comunque, in tempi successivi al finanziamento di progetti analoghi, disposto, dunque, senza un adeguato riscontro dei risultati in precedenza conseguiti. In mancanza, a tutt'oggi, di nuovi referti generali sull'attuazione degli interventi, restano valide le osservazioni formulate nella precedente deliberazione 22/03, che auspicavano l'adozione di metodologie di monitoraggio più efficaci e soprattutto maggiormente omogenee.

Da ultimo, alla data di redazione del presente referto si è preso atto che le procedure per la regolarizzazione degli immigrati irregolari presenti nel territorio italiano si sono di fatto concluse, con una tempistica notevolmente superiore ai tempi previsti dal legislatore, ma sostanzialmente ragionevole e in linea con le indicazioni contenute nelle direttive annuali, in considerazione del numero delle richieste e della complessità della procedura.

A fronte di 705.403 domande presentate, la percentuale di accoglimento è stata pari ad oltre il 90%, mentre con riferimento alle 50.139 domande respinte è tuttora pendente un contenzioso relativamente a oltre 1000 provvedimenti di rigetto.

La positiva conclusione delle attività è derivata dalla efficacia di talune modalità procedurali quali lo sportello unico istituito presso le prefetture, dal coinvolgimento dell'ente poste nella fase di acquisizione e smistamento delle domande e, soprattutto, dal ricorso a prestazioni di lavoro interinale inizialmente da parte del ministero del lavoro e, successivamente, anche dall'amministrazione dell'interno, che hanno consentito un recupero di efficienza.

Il contributo forfettario a carico dei datori di lavoro, che avrebbe dovuto costituire il principale mezzo di copertura della regolarizzazione, ha in realtà determinato un gettito pari a meno della metà degli oneri totali dell'operazione, con la conseguente necessità di ricorrere, oltre alle risorse aggiuntive previste dal D.L. n.195 del 2002, anche agli ordinari stanziamenti di bilancio del ministero dell'interno.

Nel prendere atto della pressoché definitiva conclusione delle attività connesse con la regolarizzazione occorre, peraltro, sottolineare il rinvio dei rilievi dattiloscopici nei confronti degli interessati alla procedura e, in particolare, la mancanza di controlli e verifiche sul requisito della permanenza in Italia nei tre mesi precedenti l'entrata in vigore della normativa. Controlli, comunque, di difficile e incerta attuazione nei confronti di chi per

definizione era entrato e si trovava nel nostro paese in una situazione di irregolarità o addirittura di clandestinità.

Quantomeno al fine di evitare il verificarsi di eclatanti situazioni di dichiarazioni compiacenti, presso lo sportello unico hanno in ogni caso formato oggetto di particolare attenzione le richieste di assunzioni plurime da parte delle stesse persone.

Nel rinviare al capitolo 9 per maggiori approfondimenti sul tema, va sottolineata l'opportunità di ovviare, con le misure ritenute più utili, ai pericoli derivanti dalla mancata previsione di adeguate forme di controllo in sede di esame delle domande in merito alla reale esistenza del dichiarato rapporto di lavoro.

3. IL NUOVO QUADRO NORMATIVO E ORGANIZZATIVO

La legge 30 luglio 2002, n. 189 avente ad oggetto "modifica della normativa in materia di immigrazione e asilo", sia pure attraverso la tecnica della modifica e integrazione al precedente testo unico n. 286 del 1998, mantenuto, quindi, nel suo impianto originario, contiene significative modifiche all'ordinamento e in particolare alla legge n. 40 del 1998.

Rispetto alla previgente normativa, caratterizzata dal cosiddetto approccio binario, già oggetto di commento nella precedente relazione e consistente nel tentativo di contemperare il contrasto all'immigrazione clandestina con interventi volti ad assicurare un canale regolare di immigrazione attraverso forme di sostegno e incentivo, la nuova disciplina accentua la parte relativa alla prevenzione e al contrasto della immigrazione irregolare.

Le modifiche più significative riguardano:

- nuove procedure per la determinazione dei flussi di ingresso;
- procedure più rigorose per il rilascio dei visti di ingresso e del permesso di soggiorno, subordinato quest'ultimo in via generale alla previa stipula del cosiddetto contratto soggiorno-lavoro;
- rafforzamento dei controlli anche attraverso l'obbligo di rilevamento delle impronte digitali e l'adozione di un nuovo modello di permesso di soggiorno anti contraffazione;
- potenziamento e coordinamento dell'attività di contrasto all'immigrazione clandestina nelle acque territoriali e in alto mare;
- ampliamento dei casi di espulsione amministrativa e prolungamento del periodo di permanenza nei centri;
- maggiore attenzione alla effettività delle procedure di espulsione;
- individuazione dei reati specifici in materia di favoreggiamento all'immigrazione clandestina e irregolare e inasprimento delle pene per quelli già esistenti;
- conferma del metodo della programmazione per la determinazione dei flussi e della importanza di intese con i paesi di origine o di transito dei clandestini quale strumento principale di contrasto alla immigrazione irregolare ;
- previsione di un potenziamento delle connessioni informatiche tra le diverse amministrazioni al fine di rendere più agevole lo scambio di flussi documentali.

In connessione con l'avvio del nuovo sistema che, come detto, porterà, una volta a regime, a criteri di maggior rigore, l'art. 33 prevede una particolare procedura per la cosiddetta emersione del lavoro irregolare prestato da extracomunitari. Tale previsione è stata successivamente integrata da quanto disposto dal D.L. 9 settembre 2002, n. 195 convertito nella legge 9 ottobre 2002, n. 222.

Seguendo l'ordine delle modifiche apportate al T.U. la legge 189, dopo aver confermato la necessità di una politica estera coerente e coordinata in materia di immigrazione, istituisce (art. 2) il comitato interministeriale per il coordinamento e il monitoraggio delle nuove disposizioni in materia di immigrazione, organo a composizione variabile, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto di volta in volta dai titolari dei dicasteri interessati ai temi trattati, nonché da un Presidente di regione designato dalla conferenza dei presidenti. Per l'istruttoria delle questioni di competenza viene, altresì, istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il ministero dell'interno composto da rappresentanti delle amministrazioni interessate e da tre esperti designati dalla conferenza unificata delle regioni. Con la predetta norma vengono, in buona sostanza, legalizzati precedenti organismi già istituiti con fonti normative di livello inferiore alla legge nella vigenza della precedente normativa.

Intenzione del legislatore era quella di creare un ciclo procedurale delle attività connesse con il fenomeno immigrazione articolato e suddiviso per momenti funzionali (pianificazione, programmazione, gestione e, da ultimo, monitoraggio e verifica dei risultati).

Le competenze attribuite al nuovo comitato interministeriale rappresentano, per taluni aspetti, una duplicazione di quelle attribuite alla consulta per l'immigrazione (con particolare riferimento alla attività di consulenza per la preparazione del documento di programmazione triennale²), organo previsto dall'art. 42 comma 3 del testo unico 286 del 1998, tuttora vigente nel suo testo originario. L'attività del nuovo comitato presenta, altresì, indubbi punti di contatto e di possibile interferenza con quella dei servizi di controllo strategico e di gestione delle diverse amministrazioni interessate alla materia immigrazione.

Il predetto organo, comunque, a tutt'oggi non è operativo a causa della mancata emanazione del regolamento necessario a definire in concreto le modalità di coordinamento delle attività del gruppo tecnico con le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In materia di determinazione annuale dei flussi di ingresso la precedente normativa, al fine di non creare vuoti nell'ordinamento e di consentire un canale regolare di immigrazione, prevedeva che in caso di mancata, o comunque tardiva, emanazione dei decreti la individuazione delle quote per l'anno successivo fosse disciplinata in conformità con gli ultimi provvedimenti pubblicati, senza bisogno dell'emanazione di alcun atto formale in tal senso.

Il nuovo art. 3 del testo unico 286 del 1998 dispone, con significativa differenza, che nella ipotesi sopradescritta il Presidente del Consiglio dei Ministri possa, in via transitoria, provvedere, con proprio decreto, nel limite delle quote stabilite per l'anno precedente.

² L'art. 56 del regolamento di attuazione, tuttora in vigore (DPR 394 del 1999), prevedeva, altresì, l'istituzione di un organismo nazionale di coordinamento con compiti prevalentemente consultivi chiamato a cooperare con la predetta consulta.

L'uso del verbo servile "potere" sta a significare il possibile verificarsi, sia pure in relazione a circostanze eccezionali, di un regime di blocco assoluto dei flussi migratori.

Il predetto decreto provvisorio, già noto nella prassi come provvedimento fotocopia, viene emesso previa valutazione autonoma del Presidente del Consiglio dei Ministri, senza, cioè, il coinvolgimento di tutti gli organi previsti per il provvedimento ordinario e, in primo luogo, le commissioni parlamentari competenti e la conferenza unificata delle regioni.

E' evidente, peraltro, che il ricorso a tale forma semplificata di programmazione rappresenta la presa d'atto di difficoltà nelle relazioni con i predetti organismi e la contestuale rinuncia, quindi, ad una programmazione di ampio respiro attuata attraverso l'intesa con gli enti locali competenti, tra l'altro, ad attivare tutte le conseguenti misure di protezione sociale nei confronti degli stranieri destinati a risiedere stabilmente in un determinato territorio.³

Nell'ottica di rendere più rigoroso l'ingresso in Italia di extracomunitari la legge 189 del 2002 prevede che il permesso di soggiorno per motivi di lavoro dipendente sia condizionato alla stipula del nuovo contratto di soggiorno per lavoro subordinato, da stipulare entro 8 giorni dall'ingresso (art. 5 comma 3 bis). Con tale contratto il datore di lavoro si impegna a garantire che lo straniero abbia una idonea sistemazione alloggiativa nel periodo di permanenza in Italia, assumendo, altresì, l'impegno di provvedere alle spese necessarie per il suo eventuale ritorno nel paese di origine. Come esplicitato nella relazione illustrativa si vuole, in tal modo, assicurare, sin dall'inizio, che gli extracomunitari si inseriscano in un circuito di legalità per ridurre i rischi di un eventuale reclutamento da parte della criminalità organizzata.

Senza entrare nel merito di una disposizione che introduce delicate problematiche in relazione alle ipotesi di licenziamento dello straniero, la norma in questione ipotizza, in buona sostanza, un sistema di incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, senza possibilità di un contatto diretto e di un necessario periodo di apprendistato.

Proprio al fine di ovviare agli inconvenienti connessi con il predetto meccanismo, l'art.19 della L. 189/2002 prevede la possibilità che nei paesi di origine dei lavoratori extracomunitari possano essere attivate iniziative di istruzione e formazione professionale, da realizzare nell'ambito di programmi approvati dal ministero del lavoro e da quello

³ Sia per il 2003 che per il 2004 si è fatto ricorso a tale forma semplificata di programmazione. Per il 2003 il provvedimento di determinazione transitoria dei flussi di ingresso è stato emanato in data 20 dicembre 2002 per complessive 60.000 unità di ingressi per lavoro subordinato. Contestualmente è stata prorogata al 31 marzo 2003 l'ammissione nel territorio dello Stato di ulteriori quote di cittadini stranieri per motivi di lavoro autonomo, lavoro subordinato altamente qualificato, lavoro stagionale. E' stata inoltre prevista l'ammissione di 4000 lavoratori subordinati di origine italiana residenti in Argentina e una riserva di 10.000 quote in favore dei cittadini di paesi che hanno sottoscritto specifici accordi di cooperazione in materia migratoria. Sempre relativamente al 2003 un ulteriore DPCM del 6 giugno amplia ulteriormente le predette quote riservate.

Per il 2004 risultano emessi due decreti di programmazione transitoria entrambi in data 19/12/2003, il primo riguardante una quota massima di 29.500 extracomunitari per motivi di lavoro non stagionale, e l'altro per ulteriori 50.000, raggiungendo in tal modo il numero di 79.500 ingressi già previsto per l'anno precedente.

Tale comportamento suscita perplessità in relazione al fatto che, in pratica, viene confermata una disciplina già di per se transitoria e derogatoria rispetto all'ordinario metodo di programmazione dei flussi di ingresso.

dell'istruzione dell'università e della ricerca, anche su proposta delle regioni e delle province autonome. La partecipazione alle predette attività costituisce titolo di preferenza nei settori di impiego connessi con le materie oggetto di insegnamento.

Coerentemente con l'intento di realizzare un maggiore controllo sugli extracomunitari che intendano soggiornare in Italia, la legge 189 del 2003 prevede una disciplina più rigorosa per il rilascio del visto di ingresso, il cui diniego, in deroga a quanto previsto dalla legge 241 del 1990, non necessita più di alcuna motivazione. L'introduzione di nuove cause ostative al rilascio del visto, con particolare riferimento alla esistenza di sentenze di condanna per i reati previsti dall'art.4 comma 2, pone il delicato problema - sottolineato anche dal dipartimento di P.S.- direzione centrale per l'immigrazione e la polizia di frontiera nel corso dell'istruttoria - di un ampliamento dei dati attualmente inseriti nel sistema mondiale visti o, in alternativa, di un collegamento diretto fra le rappresentanze consolari italiane all'estero e il casellario giudiziale, a pena di una sostanziale non attuazione della nuova disposizione.

Una importante novità introdotta dall'art 5 riguarda, come detto, l'obbligo del rilevamento delle impronte digitali per tutti gli extracomunitari che chiedono il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno. Sul punto il dipartimento di P.S. ha sottolineato l'importanza e la utilità della predetta previsione in relazione ai molteplici casi di ottenimento fraudolento del permesso di soggiorno mediante l'attestazione di false generalità difficilmente riscontrabili. Tuttavia, la predetta disposizione appare al momento non compatibile con la capacità e le potenzialità del sistema informatico in uso e, in particolare, con il sistema di comparazione dattiloscopico (AFIS), testato per l'elaborazione di una quantità di dati che, con l'entrata in vigore della norma, risulterebbero triplicati.

E' in corso, pertanto, una procedura per l'adeguamento tecnico del sistema.

Alla data del 3 novembre 2003 gli stranieri sottoposti a fotosegnalazione e rilevamenti dattiloscopici sono circa 880.000. Va sottolineato, al riguardo, che al fine di accelerare le procedure per la emersione del lavoro irregolare è stato disposto un rinvio nella rilevazione delle impronte per tutti gli interessati alla sanatoria (vedi art. 2 comma 3 del D.L.195/2002).

Significativi ritardi sono stati evidenziati anche relativamente all'attuazione dell'art. 5 della legge 189/2002, con riferimento all'adozione del nuovo modello anticontraffazione del permesso di soggiorno, il cui termine era stabilito dal regolamento C.E. 1030 del 2002 del 13 giugno 2003.

Tale termine è ampiamente scaduto senza che l'amministrazione abbia provveduto agli adempimenti di competenza. Le difficoltà sembrano dovute al tentativo di verificare l'interoperabilità delle procedure per la sperimentazione del nuovo permesso di soggiorno con quelle relative alla carta di identità elettronica, progetto, quest'ultimo, che non ha dato, sinora significativi risultati concreti.

Il dipartimento di P.S. ha altresì segnalato che le nuove, più rigorose previsioni sostanziali e procedurali per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, in connessione con la riduzione di validità del predetto documento a due anni, determineranno, a breve, un significativo allungamento dei tempi necessari per concludere la procedura, destinati a passare dagli attuali 8 mesi a circa 18. Durante tale periodo i richiedenti non possono allontanarsi dal territorio italiano per poi successivamente rientrare, trovandosi in uno stato di incertezza e precarietà.

Per quanto attiene alle nuove procedure per l'esame delle richieste di asilo e alla nuova disciplina delle espulsioni amministrative si rinvia alla trattazione dei capitoli specifici.

L'art. 34, comma 1, della legge 189/2002 prevedeva entro sei mesi dalla data della pubblicazione della nuova normativa (avvenuta il 26 agosto 2002), l'emanazione di un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 1 della legge 400/1988, contenente le norme di attuazione e integrazione della nuova disciplina legislativa, nonché la revisione e l'armonizzazione delle disposizioni contenute nel precedente regolamento di attuazione della legge 40 del 1998 (D.P.R. 394/1999). Il predetto regolamento avrebbe anche dovuto definire le modalità per il funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione al fine di snellire le procedure per il rilascio del permesso di soggiorno, subordinato, ora, alla previa stipula del contratto di soggiorno e lavoro, con necessità, quindi, di coordinare le attività degli organi periferici del ministero dell'interno e di quelli del ministero del lavoro.⁴

A tutt'oggi il regolamento non è stato ancora emanato. L'amministrazione ha comunicato che in data 27 giugno 2003 il Consiglio dei Ministri avrebbe approvato una bozza provvisoria da trasmettere successivamente alla conferenza unificata delle regioni per il prescritto parere e al Consiglio di Stato per le valutazioni di competenza.

I ritardi sarebbero dovuti, proprio, alle difficoltà nei rapporti con le regioni e con gli enti locali⁵.

Analogamente, non risulta a tutt'oggi emanato il regolamento previsto al comma 2 dell'art. 34, la cui procedura avrebbe dovuto essere conclusa nel più breve termine di 4 mesi dalla data di pubblicazione della legge 189 del 2002. Tale specifico provvedimento avrebbe dovuto contenere le norme necessarie a razionalizzare l'impiego della telematica nelle comunicazioni tra le diverse amministrazioni interessate al fenomeno immigrazione.

Alla data del 4 agosto 2003 l'amministrazione ha comunicato che uno schema di regolamento era stato sottoposto all'attenzione del garante della protezione dei dati personali al fine di acquisire il previsto parere.

⁴ Secondo quanto riferito dal dipartimento di pubblica sicurezza il modello organizzativo dello sportello unico, legato alla ipotesi di trasformazione delle prefetture in uffici territoriali di governo, al momento non più attuale, è destinato ad essere abbandonato e sostituito, al fine di realizzare, comunque, una cooperazione tra tutte le amministrazioni interessate da un sistema per certi aspetti simile al cosiddetto "sportello polifunzionale", già positivamente sperimentato per l'attività connessa alla regolarizzazione.

⁵ Attualmente, da informazioni acquisite per le vie brevi dall'amministrazione dell'interno, risulta che è stato emesso parere negativo da parte della citata conferenza e che comunque la bozza di regolamento, modificata per tenere conto delle osservazioni formulate, è all'esame del Consiglio di Stato.

Il comma 3 dell'art. 34 ribadisce la previsione già contenuta nel decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990 n. 39, della necessità di emanare un regolamento per provvedere al riordino degli organi e delle procedure relativamente all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato. Anche in tal caso era previsto un termine di 6 mesi a decorrere dal 26 agosto 2002, termine ampiamente scaduto senza che l'amministrazione abbia concluso la relativa procedura. Nelle more, ai sensi del comma 4 del citato art. 32 continua, pertanto, ad essere applicata la disciplina previgente.

L'ultimo comma dell'art. 34 prevedeva, infine, la realizzazione di un adeguato programma di realizzazione di centri di permanenza temporanea e assistenza (CTA) per provvedere alle esigenze di sostentamento degli immigrati regolari in condizioni di disagio, programma non ancora avviato, con conseguente applicazione, a tutt'oggi, della norma transitoria che autorizza il sindaco a disporre il soggiorno nelle strutture comunque esistenti.

Sotto il profilo organizzativo la legge 189 del 2002 prevedeva all'art. 35 la istituzione, nell'ambito del dipartimento di P.S., della direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera. Nell'ordinamento previgente la polizia dell'immigrazione, infatti, era inserita all'interno di una direzione centrale, che raggruppava tutte le specialità del corpo (polizia stradale, postale, ferroviaria e dell'immigrazione).

La disposizione normativa era volta a conferire maggiore risalto e autonomia al personale addetto a compiti connessi con l'immigrazione, disponendo un innalzamento di livello della struttura e la sua specifica autonomia funzionale.

Con provvedimento del 28 luglio 2003 il ministero ha provveduto alla nomina del titolare della nuova direzione centrale, in anticipo rispetto alla istituzione della nuova struttura.

L'intera attività nel 2002 e 2003 si è svolta all'interno del vecchio contesto.

Il decreto ministeriale concernente l'organizzazione della nuova direzione centrale è stato registrato l'8 febbraio 2004 dal competente ufficio per il controllo preventivo⁶.

Sempre con riferimento agli aspetti organizzativi in data 14 luglio 2003 è stato emesso il decreto interministeriale (interno, difesa, economia e infrastrutture), previsto dall'art. 11 della legge 189/2002, concernente il coordinamento delle attività di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare. Proprio al fine di rendere operativa la predetta disposizione utilizzando gli stanziamenti disposti sul capitolo 7464 sono state avviate le attività di predisposizione della prevista sala operativa⁷.

⁶ Sul punto occorre osservare che l'originaria impostazione del provvedimento, successivamente non modificata per non ripetere defatiganti passaggi procedurali, non tiene conto della ulteriore evoluzione del contesto normativo e organizzativo.

La nuova organizzazione della direzione centrale non prevede, ad esempio, una struttura di adeguato livello per il coordinamento delle attività di contrasto in mare e, pur essendo la direzione centro di spesa relativamente a capitoli di nuova istituzione, non è al momento previsto alcun ufficio amministrativo o di ragioneria.

⁷ Con provvedimento del 1/12/2003, registrato alla corte dei conti in data 4 febbraio 2004, è stato approvato il contratto con la società Skyset, per complessivi € 7.548.000,00.

Per completare il quadro organizzativo va fatto cenno alle disposizioni della legge 189 e di norme successivamente intervenute, che contengono previsioni concernenti il reclutamento di nuovo personale indispensabile per sostenere l'aggravio organizzativo richiesto dalla applicazione dei nuovi istituti e delle nuove procedure.

In particolare:

- le disposizioni previste dalla legge 189, per il potenziamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, attraverso il reclutamento di personale con contratto temporaneo nella misura massima di 80 unità per svincolarne altrettante di ruolo e destinarle a funzioni istituzionali in materia di immigrazione e asilo nonché al rilascio di visti di ingresso (art. 30), e all'aumento del contingente di esperti della polizia di Stato nel numero massimo di 11, da inviare presso gli stessi uffici (art. 36);
- le disposizioni contenute nell'art. 80 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che incrementano l'organico della polizia di Stato di 1000 agenti, reclutabili in deroga all'art. 34, co. 4, e autorizzano l'assunzione di personale dei ruoli dell'amministrazione civile dell'interno nel limite di 1000 unità di area B e C nell'ambito delle vacanze di organico esistenti in deroga, anch'essa, al ripetuto art. 34⁸. Con riguardo all'attuazione di tali previsioni il decreto legge 10 settembre 2003 n. 253 ha emanato disposizioni urgenti per accelerare l'assunzione dei mille agenti di polizia;
- le disposizioni contenute nell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3262 del 31 gennaio 2003 che, per fronteggiare le incombenze connesse alla procedura di regolarizzazione, autorizza il ministero dell'interno e quello del lavoro e politiche sociali a utilizzare rispettivamente 900 e 350 unità di prestatori di lavoro temporaneo (art. 2);
- le disposizioni contenute nelle ordinanze n. 3244 del 1° ottobre 2002 (art.6) e n.3262 (art.3) che prevedono l'eventualità di effettuare lavoro straordinario entro i limiti individuati;
- la disposizione di cui alla ripetuta ordinanza n. 3244 (art. 4) che permette al dipartimento della pubblica sicurezza di utilizzare personale estraneo alla pubblica amministrazione per il servizio d'interpretariato nelle fasi di emergenza degli sbarchi e per il rintraccio di stranieri in condizioni di irregolarità. Utilizzazione per la quale la recente ordinanza n. 3326 ha autorizzato il direttore centrale per

⁸ L'art. 34, commi 5 e 6 della legge 289/03 autorizza altresì le amministrazioni dello Stato ad assumere, in deroga al divieto di cui al comma 4, un contingente di personale corrispondente complessivamente ad una spesa annua lorda a regime pari a 220 milioni di euro, considerando prioritaria l'immissione in servizio degli addetti a compiti connessi alla sicurezza pubblica. A fronte della richiesta del ministero dell'interno di assumere nel 2003 1682 unità di polizia che potranno essere utilizzate anche per il controllo delle frontiere, il D.P.R. 31 luglio 2003 ha previsto la possibilità di assumere 1465 unità. In conformità a quanto disposto dal D.L. 10.9.03 n. 253, art. 1 comma 2, 626 unità risultano già operative mentre altre 733 stanno frequentando i corsi di formazione. A tutt'oggi, peraltro, l'amministrazione non è in grado di quantificare le unità destinate al controllo delle frontiere.

l'immigrazione e la Polizia di frontiera ad agire in deroga a molte delle disposizioni vigenti in materia di attività negoziale della pubblica amministrazione.

- la disposizione che consente ai presidenti delle sezioni della commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato di utilizzare interpreti professionali cui riconoscere indennità a chiamata di 50 euro lordi per attività fuori dal luogo di residenza, in aggiunta al compenso orario ordinario (ord. 3244, art. 5).

L'attuazione delle esposte previsioni normative è tuttora parziale e, per questa ragione, difficile è apprezzarne gli effetti in termini di spesa e risultati conseguiti.

Avendo riguardo a quelle di maggiore impatto, nel fare rinvio a quanto riferito al par. 9.3 in ordine al personale utilizzato per la procedura di regolarizzazione, si rileva che sia i procedimenti di acquisizione del personale dell'amministrazione civile che quelli della polizia di Stato di cui all'art. 80 della legge finanziaria per il 2003 sono stati avviati.⁹

Nell'ambito del primo, alla data del 31 dicembre 2003 risultano immesse in servizio 73 unità delle quali 22 appartenenti alle categorie delle vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata. Per il secondo, invece, l'amministrazione ne ha immesse 526 entro la stessa data¹⁰ e 450 prevede di immetterle entro il mese di maggio 2004.

All'invio presso le ambasciate e gli uffici consolari di esperti della Polizia di Stato previsto dall'art. 36 della legge 189 non risulta, per contro, essere stato dato corso, mentre per quel che concerne l'utilizzazione del personale temporaneo assunto ai sensi dell'ordinanza n. 3262 e l'effettuazione delle prestazioni di lavoro straordinario dalla medesima autorizzate, si fa rinvio al par. 9.

Alcune considerazioni s'impongono, in ogni caso, riguardo a quanto sin qui detto.

Se innanzi tutto si deve sottolineare la non sufficiente attenzione riservata dal legislatore agli aspetti relativi alla pratica attuazione della riforma almeno con riguardo alla inadeguatezza delle previsioni relative alle maggiori necessità di personale, palesemente sottostimate, non possono non rimarcarsi i ritardi occorsi, in conseguenza, nel processo di approvvigionamento del personale necessario cui hanno posto mente, in momenti diversi e successivi, le ordinanze e la legge finanziaria.

Ad oltre 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge 189/2002 la sintetica ricostruzione sopra riportata dello stato di attuazione delle principali innovazioni previste evidenzia un quadro caratterizzato da significativi ritardi e inadempienze, derivanti soprattutto dalle difficoltà di trovare una intesa tra le diverse amministrazioni interessate.

⁹ La legge finanziaria per l'anno 2003 ha stanziato per le acquisizioni in argomento, rispettivamente, €/mil. 6.3 e €/mil 9.2: Per gli anni successivi lo stanziamento è così ripartito:

	Anno 2004	Anno 2005
personale amm. civ.	19.3	25.3
personale P.S.	32.7	34.2

¹⁰ Il corso di formazione, della durata di 12 mesi, ha avuto inizio il 9 dicembre 2003.

Per tutto il 2003, quindi, l'attività gestionale risulta ancora caratterizzata dalla transitorietà, dalla provvisorietà e dall'emergenza, in tutti i suoi aspetti.

Si evidenzia, infatti, che a far data dal 20 marzo 2002 sono state emanate ben otto ordinanze di protezione civile con lo scopo di :

- disporre lo stato di emergenza per fronteggiare l'eccezionale afflusso di extracomunitari (D.P.C.M. del 20 marzo 2002);
- disporre l'accelerazione delle procedure connesse all'esame delle istanze di asilo per stranieri giunti irregolarmente in Italia (ordinanza 3242 del 6 settembre 2002);
- semplificare le procedure per il potenziamento della ricettività, la gestione e, più in generale, l'ampliamento e il miglioramento dei centri di identificazione e primo soccorso nonché di quelli di assistenza temporanea (ordinanza 3244 del 1 ottobre 2002);¹¹
- introdurre la possibilità per il ministero dell'interno e per il ministero del lavoro di avvalersi, rispettivamente, di 900 e 350 unità di personale assunto con contratto interinale, tramite una o più imprese che svolgono attività in tal senso, per i compiti connessi alle procedure di regolarizzazione nonché l'autorizzazione a ricorrere alla trattativa privata per la acquisizione di beni e servizi, in particolare informatici, necessari allo svolgimento delle predette attività (ordinanza 3262 del 31 gennaio 2003);¹²
- autorizzare il ministero dell'interno ad adottare procedure semplificate in deroga alla normativa vigente, per la realizzazione di centri di identificazione e per l'acquisizione di mezzi da utilizzare allo scopo di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina¹³ (ordinanza 3287 del 23 maggio 2003);
- introdurre ulteriori deroghe alla normativa contrattuale per la conclusione di contratti di appalto o di acquisto di cosa futura, con possibilità di affidamenti diretti e scelte di carattere fiduciario in relazione all'attività necessaria alla costruzione delle diverse tipologie dei centri di permanenza per immigrati (ordinanza 3298 del 3 luglio 2003);
- ampliare la possibilità di deroga alla normativa ordinaria in materia di contratti per la pubblica amministrazione per le attività necessarie al contrasto e alla prevenzione dell'immigrazione clandestina, nonché possibilità di conferire incarichi di consulenza per la realizzazione dei necessari sistemi informativi ¹⁴(ordinanza 3326 del 7 novembre 2003).

¹¹ L'art. 6 della predetta ordinanza prevede inoltre l'autorizzazione ad effettuare un massimo di 70 ore mensili di straordinario relativamente a 100 unità di personale in servizio presso il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

¹² L'art. 3 della predetta ordinanza contiene l'ulteriore autorizzazione ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario, oltre il limite previsto dalla normativa vigente.

¹³ Con la predetta ordinanza viene anche autorizzata la provvisoria ripartizione del fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo in deroga alla procedura ordinaria prevista dall'art. 34 comma 3 della legge 189/2002.

¹⁴ L'art. 1 dell'ordinanza in questione si caratterizza per l'ampiezza della deroga concessa. In particolare viene prevista, per la prima volta, la non applicazione della normativa di recepimento delle direttive comunitarie in materia di forniture e servizi (DPR 157 /1995 e DPR 358 /1992). Viene ulteriormente prevista la non applicazione

4. IL QUADRO FINANZIARIO CONTABILE

Nel ribadire le osservazioni formulate nel referto approvato con la deliberazione n. 22/03 (significatività dei dati di bilancio in relazione all'effettività delle spese sostenute e delle somme erogate, in ragione dell'attuazione di molti interventi mediante trasferimento di fondi a regioni, enti locali, organismi di assistenza e volontariato, nonché gestione di numerosi capitoli del bilancio del ministero dell'interno attraverso aperture di credito in contabilità speciale ai prefetti territorialmente competenti) si riportano di seguito i prospetti relativi alla gestione contabile dei capitoli di bilancio che riguardano le principali attività oggetto della relazione, al solo fine di dare una approssimativa idea delle dimensioni finanziarie in termini di risorse disponibili per le attività analizzate.

I dati si riferiscono agli esercizi 2002 e 2003. Per quest'ultimo, al momento attuale, è possibile indicare le risorse impegnate solo sulla base di dati di preconsuntivo.

Con i limiti anzidetti e ribadite le considerazioni circa le difficoltà a quantificare esattamente e in modo completo i costi riferibili alla gestione dell'immigrazione, e in particolare quelli relativi all'impiego del personale di pubblica sicurezza, negli esercizi di riferimento le risorse disponibili e utilizzate per le attività oggetto della presente relazione risultano dai seguenti prospetti:

Risorse per le attività di sostegno e contrasto dell'immigrazione

	<i>Eserc. fin. 2002</i>			<i>Eserc. fin. 2003</i>		
	<i>sostegno</i>	<i>contrasto</i>	<i>totale</i>	<i>sostegno</i>	<i>contrasto</i>	<i>totale</i>
Stanz.to def.vo	63.404.004,00	65.469.100,00	128.873.104,00	38.617.768,00	164.794.066,00	203.411.834,00
impegni comp.za	55.543.339,28	59.648.255,27	115.191.594,55	33.786.970,26	105.603.161,22	139.390.131,48
pagato comp.za	45.684.444,55	35.646.290,14	81.330.734,69	26.691.411,10	49.816.647,04	76.508.058,14

Fonte: Elaborazione corte dei conti su dati tratti dal sistema RGS - Cdc

del decreto legislativo 39 del 1993 concernente i pareri dell'Autorità per l'informatica-oggi CNIPA - relativamente all'acquisto di beni e servizi attinenti la specifica materia. L'art. 6 della predetta ordinanza contempla, altresì, la possibilità di derogare ai vigenti contratti collettivi del personale per tutta la durata dello stato di emergenza.

Ministero degli interni:

Capitolo 2255

Spese per il funzionamento della commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali preposte all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	328.983,00	810.000,00
Variazioni	500.000,00	-84.848,00
Stanziamiento definitivo	828.983,00	725.152,00
Impegni comp.za	446.781,19	601.112,18
Pagato comp.za	282.051,70	416.860,02
Residui comp.za	164.729,49	
Economie comp.za	382.201,81	

Capitolo 2320

Interventi di protezione sociale per assicurare il ritorno volontario assistito nel paese di origine delle vittime di tratta

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	0	0
Variazioni	170.431,00	284.051,00
Stanziamiento definitivo	170.431,00	284.051,00
Impegni comp.za	170.431,00	284.051,00
Pagato comp.za	20.658,28	35.500,00
Residui comp.za	149.772,72	
Economie comp.za	0	

Capitolo 2351 (ex 4238)

Spese per l'attivazione e la gestione presso i valichi di frontiera...d'accoglienza in favore di stranieri che fanno ingresso nel territorio italiano per motivi di asilo o comunque per soggiorni superiori a tre mesi

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	1.099.744,00	890.793,00
Variazioni	- 400.000,00	- 8.538,00
Stanziamiento definitivo	699.744,00	882.255,00
Impegni comp.za	517.937,24	794.006,25
Pagato comp.za	482.740,86	710.211,45
Residui comp.za	35.196,38	
Economie comp.za	181.806,76	

Capitolo 2356 (ex 4243)

Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione ivi compresa la manutenzione ordinaria dei centri di permanenza temporanea, di identificazione e di quelli di accoglienza per stranieri irregolari...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	41.316.553,00	80.026.553,00
Variazioni	5.461.428,00	-29.003.389,00
Stanziamiento definitivo	46.777.981,00	51.023.164,00
Impegni comp.za	42.431.157,23	49.739.049,06
Pagato comp.za	33.258.522,41	44.196.431,72
Residui comp.za	9.172.634,82	
Economie comp.za	4.346.823,77	

Capitolo 2359 (ex 4295)

Spese per interventi a favore di stranieri regolari richiedenti asilo privi di mezzi di sostentamento e di rifugiati residenti in Italia, anche attraverso accordi con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.....

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	12.911.422,00	7.751.422,00
Variazioni	6.580.335,00	5.000.000,00
Stanziamiento definitivo	19.491.757,00	12.751.422,00
Impegni comp.za	15.541.575,57	11.952.019,07
Pagato comp.za	10.729.604,35	10.906.647,55
Residui comp.za	4.811.971,22	
Economie comp.za	3.950.181,43	

Capitolo 2360 (ex 4299)

Spese per gli interventi di prima accoglienza soccorso assistenza e trasporto in favore di profughi e loro familiari a carico...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	1.032.914,00	1.032.914,00
Variazioni	- 800.000,00	0
Stanziamiento definitivo	232.914,00	1.032.914,00
Impegni comp.za	10.292,45	14.426,08
Pagato comp.za	10.292,45	14.426,08
Residui comp.za	0,00	
Economie comp.za	222.621,55	

Capitolo 2361

Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo ed interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nella materia in adesione a programmi e progetti dell'Unione Europea...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale		5.160.000,00
Variazioni		6.000.000,00
Stanziamiento definitivo		11.160.000,00
Impegni comp.za		9.788.021,99
Pagato comp.za		9.433.021,99
Residui comp.za		
Economie comp.za		

Capitolo 2390

Fondo da ripartire ad integrazione delle autorizzazioni di spesa recate dalla normativa in materia di immigrazione e di asilo

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale		84.500.000,00
Variazioni		-84.500.000,00
Stanziamiento definitivo		
Impegni comp.za		
Pagato comp.za		
Residui comp.za		
Economie comp.za		

Capitolo 2765

Spese derivanti dall'attuazione delle collaborazioni internazionali e dalle intese operative dirette al contrasto dell'immigrazione clandestina ...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale		0
Variazioni		19.000.000,00
Stanziamiento definitivo		19.000.000,00
Impegni comp.za		18.785.194,58
Pagato comp.za		1.070.000,00
Residui comp.za		
Economie comp.za		

Capitolo 7352

Spese per la costruzione l'acquisizione il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza di identificazione e di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo ...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	0	50.100.000,00
Variazioni	12.390.000,00	30.000.000,00
Stanziamiento definitivo	12.390.000,00	80.100.000,00
Impegni comp.za	12.390.000,00	22.553.167,04
Pagato comp.za		2.267.377,80
Residui comp.za	12.390.000,00	
Economie comp.za		

Capitolo 7464

Spese per l'incremento e l'ammodernamento dei mezzi e delle tecnologie utilizzate per la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione clandestina...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale		
Variazioni		10.500.000,00
Stanziamiento definitivo		10.500.000,00
Impegni comp.za		10.374.849,11
Pagato comp.za		
Residui comp.za		
Economie comp.za		

Ministero del lavoro:

Capitolo 1891 (ex 6019)

Fondo nazionale per le politiche migratorie

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	0,00	0
Variazioni	42.150.606,00	12.066.025,00
Stanziamiento definitivo	42.150.606,00	12.066.025,00
Impegni comp.za	39.026.752,83	10.637.384,69
Pagato comp.za	34.179.755,19	5.210.244,01
Residui comp.za	4.846.997,64	
Economie comp.za	3.123.853,17	

Capitolo 1290 (ex2549)

Spese per l'istituzione ed il funzionamento dell'anagrafe informatizzata e dell'archivio dei lavoratori stranieri....

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	258.228,00	235.000,00
Variazioni	0	0
Stanziamiento definitivo	258.228,00	235.000,00
Impegni comp.za	236.400,00	38.400,00
Pagato comp.za	154.800,00	38.400,00
Residui comp.za	81.600,00	
Economie comp.za	21.828,00	

Ministero del tesoro:

Capitolo 5073

Spese relative ai programmi di assistenza ed integrazione sociale per gli stranieri vittime di violenza o di sfruttamento

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Stanziamiento iniziale	5.164.569,00	5.164.569,00
Variazioni	966.119,00	-1.297.718,00
Stanziamiento definitivo	6.130.688,00	3.866.851,00
Impegni comp.za	4.656.667,04	3.866.850,43
Pagato comp.za	2.367.109,45	2.247.337,52
Residui comp.za	2.289.557,59	
Economie comp.za	1.474.020,96	

Fonte: per tutte le tabelle dati tratti dal sistema integrato cortei dei conti - RGS

I dati finanziari esposti con riguardo al ministero dell'interno, nell'esercizio 2002 evidenziano in linea generale la frequente inadeguatezza degli stanziamenti iniziali, cui si è spesso posto rimedio attraverso variazioni in aumento in corso di esercizio. Tali variazioni, peraltro, sono non di rado intervenute in prossimità della fine dell'anno, in tempi non utili, quindi, per l'assunzione di impegni e con la conseguente formazione di consistenti economie. Il determinarsi di tali economie si è spesso rivelato il frutto, anche, dei tagli operati al bilancio in prossimità della chiusura dell'esercizio, cui l'amministrazione ha parzialmente posto rimedio attingendo alle disponibilità di altri capitoli. Deve, altresì, rilevarsi che la pianificazione iniziale, rivelatasi a volte eccedentaria rispetto alle necessità, ha scontato anche i gravi ritardi nell'attuazione di numerosi istituti introdotti dalla legge di riforma.

Per quanto attiene all'esercizio 2003, i dati di cui attualmente si dispone sembrano dare conto di un limitato miglioramento nell'attività di quantificazione delle risorse necessarie.

Non poche, infatti, risultano le variazioni intervenute anche nel corso di questo esercizio, in tempi peraltro più congrui per l'utilizzazione. Laddove le disponibilità iniziali si sono mostrate esuberanti, ciò è conseguito ad ulteriori ritardi nell'attuazione della nuova normativa.

Riguardo, poi, al ministero del lavoro e delle politiche sociali si precisa che gli importi iscritti come stanziamenti e pagamenti del capitolo 1891 "Fondo politiche migratorie" non corrispondono ai dati riportati nel paragrafo 6.1.3 quali assegnazioni e pagamenti effettuati a valere sul Fondo, in quanto nel prospetto relativo al medesimo figurano anche le variazioni disposte dal ministro dell'economia e delle finanze derivanti dalla riassegnazione in bilancio di residui perenti e le conseguenti erogazioni.

Si rileva, inoltre, che l'importo stanziato nell'anno 2003 è notevolmente inferiore rispetto a quello assegnato negli anni precedenti, in quanto, per i motivi che più avanti si illustreranno, al cap. 1891 è stata assegnata solo la quota da destinare ad interventi statali e non anche quella per le regioni.

5. AGGIORNAMENTO DEI DATI STATISTICI RELATIVI AL FENOMENO IMMIGRAZIONE

Nel ribadire le avvertenze sulle difficoltà di utilizzare i dati statistici a commento del fenomeno dell'immigrazione già evidenziate al capitolo 6 della precedente relazione, si fa presente che, secondo quanto comunicato dal dipartimento di P.S.- direzione centrale per l'immigrazione e la Polizia di frontiera – al 31 dicembre 2003 il numero degli extracomunitari soggiornanti in Italia in possesso di un valido permesso di soggiorno ammontava a 2.193.999 a fronte di un dato relativo al 31.12.2002 di 1.350.052.

L'incremento è quasi per intero attribuibile agli esiti delle procedure di regolarizzazione, praticamente concluse alla predetta data.

Disaggregando il dato sulla base dei motivi del soggiorno si evidenzia che nel predetto numero, così come riportato nella seguente tabella, rientrano anche gli extracomunitari soggiornanti in Italia per motivi di turismo, studio, missioni diplomatiche, motivi religiosi, affari nonché soggetti in attesa di ricevere la cittadinanza italiana, categorie tutte prive di rilevanza ai fini della presente relazione e, comunque, per quanto attiene alle problematiche connesse con l'immigrazione in senso stretto.

Tabella n. 1

Extracomunitari con permesso di soggiorno valido al 31 dicembre 2003	
Motivo del soggiorno	Nr.
Adozione	4.159
Affari	841
Affidamento	2.831
Asilo politico	6.768
Attesa cittadinanza italiana	2.132
Attesa status apolidia	20
Attività sportiva	1.310
Convenzione Dublino	228
Dichiarazione di presenza art. 5, co.7, d.l.vo 286/98	31
Lavoro subordinato di tipo artistico	1.095
Lavoro sub.to – att. Regolarizzazione (decesso datore di lavoro)	6.398
Lavoro subordinato a seguito di vertenza	72
Lavoro subordinato (anche stagionale)	1.277.058
Lavoro subordinato attesa occupazione	44.289
Missione	7.240
Lavoro autonomo	120.834
Motivi di famiglia	532.670
Motivi di giustizia	460
Motivi di salute	5.650
Motivo di studio	43.596
Motivi religiosi	54.146
Motivi umanitari	3.936
Protezione sociale	848
Residenza elettiva	48.629
Richiesta di asilo	10.550
Minorenni	3.009
Vacanza lavoro	37
Tirocinio	81
Turismo	15.081
Totale	2.193.999

Fonte: D/P.S. – dir. centrale immigrazione e polizia di frontiera

L'ulteriore tabella di seguito riportata evidenzia relativamente all'ultimo quadriennio i risultati dell'attività di contrasto all'immigrazione clandestina.

Tabella n. 2

Risultati dell'attività di contrasto nel quadriennio 2000-2003					
		2000	2001	2002	2003
Stranieri rintracciati in posizione irregolare:	allontanati	69.263	77.699	88.501	65.153
	non rimpatriati	62.217	56.633	62.245	40.804
	totale	131.480	134.332	150.746	105.957
Stranieri effettivamente allontanati:		69.263	77.699	88.501	65.153
Respinti alla frontiera		30.871	30.625	37.656	24.202
Respinti dai questori		11.350	10.433	6.139	3.195
Ottemperanti all'intimazione		3.206	2.251	2.461	8.126
Espulsi con accompagnamento alla frontiera		15.002	21.266	24.799	18.844
Espulsi su conforme provv.to dell'A.G.		396	373	427	885
Stranieri riammessi nei paesi di provenienza sulla base di accordi particolari		8.438	12.751	17.019	9.901

Fonte: D/P.S. - dir. centrale immigrazione e polizia di frontiera

Nell'esercizio 2003 diminuisce il numero degli stranieri rintracciati in posizione irregolare rispetto al costante aumento del dato registrato negli anni precedenti.

Tale andamento va messo in relazione alla diminuzione della frequenza e dell'entità dei tentativi di sbarco e, per quanto attiene all'attività sul territorio, alla fortissima riduzione del numero di irregolari e clandestini in conseguenza della intervenuta sanatoria.

Rispetto al totale degli stranieri irregolari rintracciati il trend di quelli effettivamente allontanati passa dal 45,4 nel 2001 al 50,1 nel 2003. Tale dato, al fine di rendere più significativo il raffronto, è stato calcolato al netto degli extracomunitari respinti alla frontiera atteso che in tale evenienza, essendo addirittura impedito l'ingresso in Italia, il totale dei rintracciati coincide con quello delle espulsioni.

Pur tenendo conto del predetto recupero di efficienza, la percentuale degli extracomunitari effettivamente rimpatriati si attesta, tuttavia, su valori di poco superiori al 50%.

6. LE MISURE DI SOSTEGNO

6.1 Fondo nazionale per le politiche migratorie.

Nel periodo oggetto di esame, unica novità apportata alla normativa disciplinante il "Fondo delle politiche migratorie"¹⁵ è costituita dall'art. 46 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) che ha disposto che gli stanziamenti previsti per gli interventi finanziati a carico del Fondo per le politiche sociali (fra i quali, ai sensi dell'art. 80, comma 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono comprese le iniziative finanziabili dal Fondo per le politiche migratorie) affluiscono ad esso senza vincolo di destinazione, per essere successivamente ripartiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'art. 7 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, "assicurando prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi e destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno della natalità".

Ciò ha comportato, per quanto qui interessa, due ordini di conseguenze: da un lato l'assegnazione al pertinente capitolo del bilancio del ministero del lavoro e delle politiche sociali è avvenuta con notevole ritardo (per la precisione il decreto di variazione del ministro dell'economia e finanze con cui le risorse sono state assegnate reca, per il 2003, la data del 19 giugno), dall'altro la quota destinata alle regioni è confluita nelle "risorse indistinte" ad esse attribuite dal decreto di ripartizione del "fondo politiche sociali", determinandosi implicitamente l'abrogazione dell'art. 59, 1° comma del D.P.R. n. 394 del 1999, ai sensi del quale "condicio sine qua non" per l'erogazione del finanziamento agli enti regionali era rappresentata dalla comunicazione all'amministrazione centrale dei programmi annuali e/o pluriennali da realizzare "nell'ambito delle politiche dell'immigrazione".

Nel precedente referto è stato rilevato¹⁶ che le risorse assegnate agli interventi di carattere statale negli anni 1998-2000 sono state utilizzate per finanziare interventi episodici, non immediatamente riconducibili ad una adeguata programmazione, né era stato posto in essere un sistema di verifica e di monitoraggio delle iniziative finanziate, onde accertare l'effettivo inserimento degli extracomunitari nella realtà economica del paese ospitante. Una svolta nella gestione del Fondo si è avuta nell'anno 2001, ma di essa è stato solo accennato, trovandosi l'esecuzione dei rapporti finanziati all'epoca ancora in uno stato iniziale.

¹⁵ Per quanto riguarda i settori di attività che possono essere da esso finanziati e le regole procedurali che sottostanno alla loro utilizzazione, si veda quanto riferito alle pagine 33 e seguenti della relazione approvata con del. n. 22/2003/G

¹⁶ V. pag. 12 della relazione approvata con deliberazione n. 22/2003/G.

Sono stati, infatti, avviati in quell'anno alcuni progetti sperimentali, ai quali ha fatto seguito uno specifico programma nazionale diretto a realizzare una stretta collaborazione tra l'amministrazione centrale e quella regionale, per affrontare e risolvere alcuni nodi cruciali della politica dell'integrazione dei cittadini extracomunitari (politiche abitative, conoscenza della lingua italiana, formazione professionale...).

Nella presente relazione, pertanto, si darà conto dell'attuale stato di attuazione dei citati progetti, nonché delle iniziative finanziate sul Fondo negli anni in questa sede oggetto di esame.

Nella tabella che segue sono indicati per ognuno dei tre anni considerati, l'importo in euro delle risorse assegnate alla quota da ripartire fra le regioni, ed alla quota da destinare ad interventi statali

Tabella n. 3

Fondo per le politiche migratorie			
Anno 2001	Quota assegnata allo Stato	Quota assegnata alle regioni	totale
d.p.c.m. 20 marzo 2001, come modificato in data 27 marzo 2001	4.751.403,47	33.466.407,06	38.217.810,53
decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali del 12 dicembre 2001	3.638.992,19	14.555.968,90	18.194.961,09
totale	8.390.395,66	48.022.375,96	56.412.771,62

Anno 2002	Quota assegnata allo Stato	Quota assegnata alle regioni	totale
decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 8 febbraio 2002	8.366.602,00	33.466.407,00	41.833.009,00
decreto ministero dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2002	-6.494.223,17		
decreto di variazione compensativa	3.911.259,00		
Totale	5.783.637,83	33.466.407,00	39.250.044,83

Anno 2003	Quota assegnata allo Stato	Quota assegnata alle regioni	totale
decreto del ministro dell'economia e delle finanze 19 giugno 2003	7.000.000,00	Confluita nelle risorse indistinte	7.000.000,00

6.1.1 Fondo 2001. Aggiornamenti

Sembra opportuno rammentare che il 29 maggio e il 15 giugno 2001 il dipartimento per gli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio (amministrazione all'epoca competente a gestire il fondo) aveva sottoscritto, rispettivamente con le regioni Toscana e Veneto, due accordi c. d. sperimentali¹⁷, diretti a costituire un modello di collaborazione tra l'amministrazione centrale e quella regionale. Tale percorso è stato proseguito dal

¹⁷ Per approfondimenti sul punto v. relazione approvata con del. n. 22/G/2002 pag. 57.

ministero del lavoro (che, com'è noto, era nel frattempo, subentrato al dipartimento), il quale, sul finire dello stesso anno, ha destinato la quota del Fondo finalizzata ad interventi di carattere statale (ammontante globalmente ad €. 8.390.395,69) al finanziamento di un programma nazionale da realizzare in ambito regionale nel settore dell'integrazione dell'immigrazione.

Nel mese di ottobre 2001, in esito ai rapporti intercorsi fra le regioni e il dipartimento delle politiche sociali e previdenziali- direzione generale dell'immigrazione (struttura competente nell'ambito del ministero del lavoro e delle politiche sociali), quattordici fra gli enti in parola¹⁸ hanno aderito all'iniziativa.

L'amministrazione ha, quindi, suddiviso - sulla base dei criteri già seguiti in sede di ripartizione dell'80% del Fondo (popolazione residente, immigrati presenti sul territorio, etc..) - la quota di pertinenza statale tra queste regioni ed ha destinato gli importi così ricavati, in aggiunta a quanto ad ognuna di esse era stato già attribuito dal decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali del 12 dicembre 2001 (v. tabella n. 3).

La somma risultante (globalmente ammontante ad €. 24.539.706,10) è stata utilizzata quale finanziamento degli accordi di programma che l'amministrazione ha con ogni ente territoriale stipulato negli ultimi giorni del 2001, accordi, che, secondo quanto espressamente dichiarato nell'art. 1, sono finalizzati *all'attivazione e realizzazione di un progetto sperimentale di ambito regionale con l'obiettivo di individuare un modello di buone pratiche per l'integrazione sociale degli immigrati extracomunitari, dei lavoratori immigrati nazionali, che, avviando un sistema di azioni integrate e concertate tra le parti sociali e istituzionali interessate, possa rappresentare un paradigma di riferimento per altre esperienze territoriali.*

Quanto agli strumenti e alle procedure di attuazione, il primo comma dell'art. 2 dei singoli accordi dispone che la responsabilità attuativa del progetto sia attribuita a ciascuna regione che è tenuta ad operare di concerto con le altre strutture organizzative interessate. Il comma successivo individua, poi, nel "Tavolo unico regionale di coordinamento per le politiche di immigrazione" - al quale è previsto che partecipi anche il dipartimento delle politiche sociali e previdenziali - lo strumento consultivo e di monitoraggio per la realizzazione del progetto¹⁹.

All'organo collegiale compete, oltre alla definizione degli aspetti attuativi delle azioni nelle aree di intervento individuate dall'art. 6 (e, cioè, la promozione di programmi di alfabetizzazione e formazione, il sostegno all'accesso all'alloggio, lo sviluppo della funzione

¹⁸ Non hanno dato la loro adesione le Marche, l'Abruzzo, la Molise, la Basilicata, la Sicilia e le province autonome di Trento e Bolzano. Ad esse, pertanto, è stata versata la quota stabilita dal più volte citato D.M. Lavoro del 12/12/2001.

¹⁹ Negli accordi-pilota firmati con le regioni Toscana e Veneto la responsabilità del progetto è attribuita al competente Dipartimento della regione; mentre, al posto dello "strumento consultivo e di monitoraggio", si prevede "uno strumento attuativo": il "coordinamento regionale per le politiche di immigrazione". Quest'organo, da costituire sulla base degli atti di concertazione previsti dalla normativa regionale, ha compiti identici a quelli attribuiti al Tavolo di coordinamento. Nulla è detto circa la partecipazione al medesimo del dipartimento delle politiche sociali e previdenziali.

di mediazione culturale e di servizi integrati in rete, la promozione del riconoscimento dei diritti degli stranieri extracomunitari, con particolare attenzione all'istituto della carta di soggiorno e al revisione della legislazione regionale), il monitoraggio sulle singole azioni realizzate e la valutazione finale del progetto complessivo anche in vista della individuazione di modelli operativi da sperimentare e da estendere ad altre realtà territoriali.

In stretta connessione con l'art. 2, il successivo art. 10 dispone che l'erogazione delle singole rate non sia subordinata ad alcun riscontro da parte dell'amministrazione, essendo stabilito che la prima rata sia dovuta a seguito della comunicazione degli aspetti attuativi, un ulteriore 40% dopo sei mesi di attività, il saldo alla scadenza della convenzione (prevista dopo un anno dalla comunicazione degli aspetti attuativi), previa comunicazione della relazione finale, che, unitamente alla rendicontazione, deve essere prodotta entro tre mesi dal termine di scadenza della convenzione.

Positiva appare, pertanto, oggi la decisione della competente direzione generale di procedere all'erogazione della 2^a rata non in modo automatico, dipendente, cioè, dal mero trascorrere del tempo, ma in seguito all'esito positivo dell'esame delle tipologie dei progetti da finanziare, verificando la loro corrispondenza agli accordi di programma stipulati ed al testo unico sull'immigrazione approvato dal decreto legislativo n. 286 del 1998, nel frattempo modificato dalla legge n. 189 del 2002.

Tale posizione del ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre ad avere come risultato la conoscenza delle scelte operate in sede regionale, ha consentito di avviare una sorta di monitoraggio e di vigilanza sui progetti approvati in sede locale, recuperando il ruolo ad esso spettante, quale destinatario delle risorse pubbliche la cui gestione è stata affidata alle regioni.

Meritevole, del resto, appare anche l'aver provveduto ad elaborare (e trasmettere alle regioni, per la successiva concertazione) sia alcuni indicatori aventi l'obiettivo di valutare l'efficacia e l'efficienza dei progetti posti in essere, sia le linee guida per la rendicontazione finale con le quali sono stati individuati criteri omogenei, atti ad assicurare, oltre al rispetto della regolarità amministrativo-contabile, la semplificazione degli adempimenti procedurali.

In particolare, per gli indicatori si propone che siano costruiti in relazione alle diverse aree di intervento in cui operano i progetti e che consentano di conoscere il grado di raggiungimento degli obiettivi sociali dei medesimi e la capacità di coinvolgimento e di soddisfazione dei bisogni reali avvertiti dagli immigrati regolari.

La necessità di tale attività propulsiva da parte dell'amministrazione centrale risulta confermata dai dati acquisiti in merito allo stato di attuazione degli accordi in esame.

Ed infatti, è stato rilevato che, mentre il pagamento della prima rata di contributo è avvenuto nel termine di quattro, cinque mesi dalla loro firma, tempi più lunghi, diversi rispetto a quanto preventivato, sono stati necessari per l'erogazione della seconda rata, effettuata a seguito della predisposizione e trasmissione della documentazione relativa alle

diverse tipologie dei progetti da finanziare e degli atti comprovanti il loro stato di avanzamento, nonché dei conseguenti riscontri. Essa, infatti, ha potuto aver luogo mediamente dopo un anno dalla comunicazione degli aspetti attuativi.

Ciò ha comportato che alla fine dell'anno 2003 (a distanza di due anni dalla stipula degli accordi) a fronte di un impegno assunto nei confronti delle regioni pari globalmente ad €. 24.539.706,10 (di cui €. 3.098.741,40 per gli accordi sperimentali finanziati sul Fondo del 1999, ed €. 21.440.964,70 sul Fondo 2001) risultano effettuate erogazioni - secondo quanto risulta dal sistema informativo RGS-corte dei conti - per €. 12.841.804,61 pari al poco più del 50% delle somme assegnate.

Il denunciato ritardo nell'esecuzione dei accordi è stato, inoltre, confermato dalla circostanza che la quasi totalità degli enti territoriali ha chiesto, ed ottenuto, la proroga della scadenza, con prolungamento dei tempi di esecuzione da un minimo di 8 mesi (per la Valle d'Aosta) ad un massimo di 20 mesi (per l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia ed il Lazio).

Per la maggior parte di loro, pertanto, il termine finale verrà a scadere nel corso dell'anno 2004.

Molteplici, secondo la direzione generale per l'immigrazione, sono le cause di tale slittamento. Preliminarmente, sono lunghi i tempi necessari all'acquisizione nei bilanci regionali della 1^ tranche di finanziamento, con conseguenti riflessi sull'adozione dei successivi atti amministrativo-contabili delle regioni. Inoltre, complessa è apparsa la fase progettuale che, in coerenza con quanto previsto nei singoli accordi di programma, è stata articolata sulla partecipazione - anche a diversi livelli territoriali - di una pluralità di soggetti istituzionali ed attori sociali.

Si osserva, peraltro, come tali difficoltà operative erano già evidenti al momento della stipula ed avrebbero dovuto essere attentamente valutate in quella sede, soprattutto in considerazione dell'automatismo delle erogazioni originariamente concordato, che, si rammenta, avrebbe consentito agli enti territoriali di ricevere il 70% del contributo nel giro di pochi mesi, indipendentemente dall'esibizione di qualunque prova attinente allo svolgimento del programma.

Nella tabella che segue si dà conto di quale sia lo stato di attuazione delle singole convenzioni, fornendo, per ognuna di esse la data in cui sono state stipulate e quella in cui sono pervenute alla direzione generale le comunicazioni relative agli aspetti attuativi e alle tipologie dei progetti da finanziare, nonché le proroghe ad esse concesse. In apposite colonne sono evidenziati anche gli intervalli di tempo fra ognuna delle citate operazioni e quella successiva e l'entità dello slittamento della scadenza contrattuale. E', inoltre, indicato l'importo delle erogazioni effettuate alle singole regioni, quale risulta dal sistema informativo menzionato.

Tabella n. 4

Accordi di programma stipulati con le Regioni nell'anno 2001											
A	B	C	D	E	F	G	H	I	L	M	N
Regione	data accordo	data comunic.ne aspetti attuativi	intervallo B/C	invio tipologie progetti	intervallo C/E	finanziamento previsto	1^ rata	2^ rata	totale erogazione	proroga concessa	nuova scadenza
Calabria	28/12/01	23/04/02	4 mesi	30/10/03	18 mesi	338.178,04	101.453,41	135.271,22	236.724,63	17 mesi	30/09/04
Campania	20/12/01	30/04/02	4 mesi	09/05/03	13 mesi	1.457.728,41	437.318,52	583.091,36	1.020.409,88	12 mesi	30/04/04
				30/09/03		0,00					
Emilia Romagna	18/12/01	22/04/02	4 mesi	15/01/03	9 mesi	1.721.746,60	516.523,98	688.698,64	1.205.222,62	6 mesi	31/12/03
Friuli Venezia Giulia.	21/12/01	29/04/02	4 mesi	15/05/03	13 mesi	710.883,67	213.265,10	284.353,47	497.618,57	6 mesi	31/12/04
Lazio	28/12/01	10/06/02	6 mesi	02/04/03	11 mesi	4.960.655,13	1.488.196,54	1.984.262,05	3.472.458,59	9 mesi	31/03/04
Liguria	20/12/01	28/06/02	6 mesi	11/06/03	11 mesi	641.940,76	192.582,23	256.776,31	449.358,54	12 mesi	30/06/04
Lombardia	19/12/01	12/06/02	6 mesi	03/03/03	8 mesi	4.943.640,32	1.483.092,10	1.977.456,13	3.460.548,23	16 mesi	31/10/04
Piemonte	20/12/01	22/05/02	5 mesi	18/04/03	11 mesi	1.271.226,67	381.368,00	508.490,67	889.858,67	14 mesi	31/07/04
Puglia	19/12/01					655.391,47	0,00	0,00	0,00		
Sardegna	19/12/01	22/04/02	4 mesi	n.p.		224.904,10	67.471,23	0,00	67.471,23	12 mesi	30/04/04
Toscana 1	29/05/01	24/01/02	8 mesi	07/03/03	13 mesi	1.549.370,70	0,00	0,00	1.221.577,31	15 mesi	30/04/04
Toscana integraz.	14/12/01	28/03/02	3 mesi	07/02/03	11 mesi	1.891.915,29	567.547,59	0,00	102.763,38	13 mesi	30/04/04
Umbria	20/12/01	30/04/02	4 mesi	03/12/02	7 mesi	432.986,70	129.896,01	173.194,68	303.090,69	8 mesi	31/12/03
Valle d'Aosta	19/12/01	16/07/02	7 mesi	30/09/02	14 mesi	36.345,28	10.903,58	14.538,11	25.441,69	11 mesi	31/06/04
Veneto 1 *	15/06/01	19/06/03	2 anni	30/06/03	18 mesi	1.549.370,70	0,00	0,00	0,00	12 mesi	31/12/03
Veneto integraz.	21/12/01	19/06/03	18 mesi	30/06/03	11 giorni	2.153.422,26	646.026,68	0,00	646.026,68	3 mesi	31/12/03
TOTALE						24.539.706,10	6.235.671,97	5.887.770,06	12.841.804,61		

*N.B. nei confronti del Veneto risulta emesso il mandato n.4/2002 di €. 464,811,20 emesso, ma non pagato

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati forniti dalla direzione generale per l'immigrazione

6.1.2 Fondo 2002

Come si evince dalla tabella n. 3, con il decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali 8 febbraio 2002 avente ad oggetto "Ripartizione per settori di intervento delle risorse finanziarie affluite al Fondo nazionale per le politiche sociali" sono state destinate al Fondo politiche migratorie € 41.833.009,00, attribuite per € 33.466.407,00 alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, e per € 8.366.602,00 al dipartimento per le politiche sociali e previdenziali.

Tali risorse, pervenute nella disponibilità dell'amministrazione a seguito del decreto del ministro dell'economia e delle finanze n. 45825 del 10 maggio 2002, sono state decurtate ad opera di un successivo decreto della stessa Autorità in data 29 novembre 2002, con il quale la disponibilità di competenza del pertinente capitolo 1891 è stata ridotta di € 6.494.223,17, solo in parte recuperati, per un ammontare di € 3.911.259,00, attraverso apposito provvedimento di variazione compensativa, formalizzato in prossimità della chiusura dell'anno finanziario.

I citati interventi finanziari hanno, peraltro, inciso solo sulla quota assegnata allo Stato, che, di conseguenza, è pari ad € 5.783.637,83, considerato che le risorse destinate alle regioni erano già state a queste versate alla fine del mese di maggio.

Nel far presente che per quanto riguarda queste ultime, la direzione generale per l'immigrazione ha reso noto che alla data del 22 dicembre 2003 ancora non erano pervenute le relazioni previste dall'art. 59, 5° comma del DPR n. 394 del 1999²⁰ e che, pertanto, si era provveduto a sollecitarne l'invio, si evidenzia che anche per l'anno in esame è mancata una concreta attività di programmazione delle risorse assegnate, nonché la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e delle modalità di attribuzione delle risorse in parola, in ottemperanza al disposto dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241²¹, la cui applicazione nel caso in esame era già stata ritenuta doverosa dalla Sezione del controllo²².

Sul punto, invero, nelle more della fissazione dei parametri di cui all'art. 12 testé citato, l'amministrazione - come risulta dalle premesse di alcuni decreti di conferimento di contributi - si è limitata ad individuare *quale criterio selettivo delle iniziative ed attività ammissibili a godere dei contributi gravanti sul Fondo nazionale per le politiche migratorie la*

²⁰Secondo il dettato dell'articolo 59, infatti, le regioni e le province autonome, entro un anno dalla data di erogazione del finanziamento devono presentare al ministero per la solidarietà sociale (ora al Ministero del lavoro e delle politiche sociali) una relazione sullo stato di attuazione degli interventi previsti, sulla loro efficacia, sul loro impatto sociale, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita degli stranieri sul territorio. Nello stato di attuazione deve essere specificato anche il grado di avanzamento dei programmi in termini di impegni di spesa, pagamenti, e residui passivi.

Qualora le regioni e le province non adempiano nei termini all'obbligo di comunicazione dei programmi ovvero, entro dodici mesi, dall'erogazione del finanziamento non provvedano all'impegno contabile delle quote assegnate, il ministro per la solidarietà sociale, sentita la conferenza unificata, dispone la revoca del finanziamento e la ridestinazione dei fondi.

²¹ L'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dispone, infatti, che "la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione e alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi".

²² V. pagina 45 della relazione approvata con del n. 22/2003/G.

rispondenza delle iniziative medesime alle finalità di integrazione sociale previste dal DPR (recte decreto legislativo) 25 luglio 1998, n. 286.

Obbiettivo impedimento ad una corretta osservanza delle norme citate appaiono, peraltro, le giustificazioni al riguardo addotte dalla competente direzione generale, la quale ha fatto presente che sulla gestione in parola hanno inciso, sia sotto il profilo della continuità dell'azione amministrativa che sotto quello della certezza delle risorse disponibili, da un lato l'entrata in vigore della legge 15 luglio 2002, n. 145, il cui art. 3, al 7° comma, ha disposto la cessazione automatica di tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale, decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge medesima, consentendo ai dirigenti incaricati di esercitare fino a quella data solo attività di ordinaria amministrazione; dall'altro la minore disponibilità finanziaria disposta dal citato decreto del ministro dell'economia e delle finanze. A conclusione dell'analisi finanziaria del capitolo in parola, va fatto presente che sul capitolo 1891 risultano impegnati €. 5.242.745,42, dei quali €. 4.864.997 sono transitati in conto residui nel 2003.

Nel far rinvio alla tabella n. 5 per una conoscenza dei costi sostenuti sul Fondo, in relazione alle tipologie di interventi alle quali l'amministrazione ha destinato le risorse impegnate, si forniscono qui maggiori elementi di conoscenza in merito alle iniziative gestite dal dipartimento, che hanno comportato una rilevante esposizione finanziaria. In particolare, si esamineranno gli accordi stipulati con le regioni Toscana, Veneto ed Umbria che integrano quelli di cui sopra si è trattato, le convenzioni dirette a favorire l'espletamento dei compiti istituzionali del comitato minori stranieri ed il contratto firmato con il Centro Informazione ed educazione allo sviluppo per venire incontro ad esigenze rappresentate dal ministero dell'interno. Della convenzione con la società Dante Alighieri e dell'affidamento ad Italia Lavoro s.p.a. della realizzazione di un programma di supporto alla gestione del flusso migratorio per motivi di lavoro - comportanti, anch'essi, un impegno finanziario meritevole di esame - si tratterà, per motivi di ordine sistematico, nel capitolo 8.

a) Accordi con le regioni Toscana, Veneto e Umbria.

L'incremento del numero dei soggetti destinatari delle azioni di formazione linguistica e culturale contemplate negli accordi di programma firmati nell'anno 2001 - conseguente al processo di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari di cui all'art. 33 della legge n. 189 del 2002 e all'art. 1 del d.l. n. 195/2002 convertito, con modificazioni, nella legge n. 222/2002 - ha determinato le regioni Toscana, Veneto ed Umbria a chiedere al ministero del lavoro e delle politiche sociali di integrare i citati accordi, firmati nell'anno 2001, finanziando, nella misura del 70%, un programma di formazione linguistico- culturale rivolto a cittadini extracomunitari regolarmente presenti nel territorio regionale.

A seguito dell'adesione dell'amministrazione centrale, in data 23 dicembre 2002 sono state stipulate con i tre enti territoriali altrettante convenzioni, aventi ad oggetto

l'implementazione delle azioni nel settore dell'alfabetizzazione e dell'apprendimento della lingua e della cultura italiana in relazione alle quali l'amministrazione si è impegnata a corrispondere €. 400.000,00 alla Toscana, €. 315.000,00 al Veneto ed €. 230.000,00 all'Umbria.

Le attività di cui si prevede la realizzazione devono essere eseguite in collaborazione con gli enti locali, le istituzioni scolastiche, formative ed universitarie, le associazioni di categoria e imprese.

Premesso che le condizioni contrattuali sono quasi simili a quelle indicate negli accordi di cui costituiscono integrazione, si sottolinea come l'erogazione della seconda rata, sia subordinata non solo al trascorrere di sei mesi di attività, ma anche alla presentazione di una relazione in ordine allo stato di attuazione dell'accordo.

Per quanto riguarda l'esecuzione degli accordi in parola, l'amministrazione ha reso noto - da ultimo anche nella memoria presentata il 19 marzo 2004, in occasione della Sezione del controllo- quanto segue:

- Regione Umbria: in data 20 giugno 2003 si è proceduto all'erogazione della prima tranche, a seguito della comunicazione di definizione degli aspetti attuativi, avvenuta il precedente 2 maggio. Sulla scorta della relazione sullo stato di avanzamento del progetto, formulata il 21 aprile 2004, è stato emesso il 26 febbraio dello stesso anno un ordine di pagare la seconda rata, per €. 92.000,00. A seguito di motivata richiesta, è stata concessa alla regione la proroga del termine finale delle attività al 31 dicembre 2004;
- Regione Veneto: alla data del 30 dicembre 2003 (termine finale della proroga concessa dall'amministrazione in esito a specifica motivata istanza) sono stati comunicati gli aspetti attuativi. Il 13 marzo 2004 è stato predisposto il titolo di spesa relativo all'erogazione della prima rata di finanziamento;
- Regione Toscana: a seguito della gara d'appalto esperita dalla regione ai fini dell'individuazione del soggetto gestore del servizio di formazione è stato prodotto un ricorso giurisdizionale, in attesa del cui esito la regione ha chiesto, ed ottenuto, la proroga al 28 febbraio 2004 del termine entro cui comunicare gli aspetti attuativi.

4

b) Spese per l'espletamento dei compiti istituzionali del comitato minori stranieri²³

²³ Come già rappresentato nella precedente relazione, il comitato per i minori stranieri, costituito con d.p.c.m. 15 febbraio 2000, ha il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori non accompagnati accolti temporaneamente nel territorio dello Stato nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché di tutelare i minori stranieri che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovino per qualsiasi causa in Italia e siano "privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano". (v. d.p.c.m. 9 dicembre 1999, n. 535)

In particolare per questi ultimi, all'organo collegiale spetta provvedere al loro censimento e svolgere compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari, avvalendosi della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali con i quali il dipartimento per gli affari sociali - su proposta del comitato medesimo - può stipulare apposite convenzioni.

A supporto dell'attività del comitato per i minori stranieri, è proseguito il rapporto di collaborazione avviato sin dal 2000 con l'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (IPRS), con il quale sono state stipulate, nell'anno 2002, due convenzioni.

La prima, firmata nel mese di gennaio ed avente la durata di cinque mesi, impegna l'Istituto a classificare, analizzare e censire i minori presenti nel territorio nazionale non accompagnati, mediante la gestione e l'aggiornamento della banca dati informatizzata. Il corrispettivo dovuto in relazione a tale attività è stato quantificato in €. 184.770,86, che risultano corrisposti nel corso dello stesso anno.

La seconda, firmata il 4 luglio²⁴, contempla, oltre alla prosecuzione degli adempimenti di cui sopra, la realizzazione di attività di impulso e di ricerca finalizzati a promuovere l'individuazione dei familiari dei minori non accompagnati presenti nel territorio, anche nei loro paesi di origine o in paesi terzi, per un importo complessivo per l'intero periodo contrattuale (fissato in ventiquattro mesi decorrenti dalla data di comunicazione dell'avvenuta registrazione del contratto) di €. 1.049.908,79, di cui €. 174.984,80 per IVA.

Nel decreto è disposto che i relativi impegni gravano per €. 262.477,22 sul cap. 1891 dell'U.P.B. 3.1.2.12 per l'esercizio finanziario 2002, mentre la rimanente somma troverà copertura nei corrispondenti capitoli dello stato di previsione della spesa negli esercizi finanziari 2003 e 2004²⁵.

L'Istituto è, inoltre, tenuto a trasmettere al ministero, al termine di ogni anno contrattuale, un *rapporto recante la stima delle presenze articolate sulla registrazione degli aspetti anagrafici dei minori, le aree geografiche di maggiore provenienza dei minori, l'andamento cronologico dei flussi, la tipologia dei provvedimenti giudiziari ed amministrativi adottati nei riguardi dei minori, la tipologia dei mittenti che segnalano le informazioni al comitato per minori stranieri, l'analisi delle attività svolta dal comitato medesimo, nonché l'analisi di elaborazione di linee guida e di procedure.*

Dal "Rapporto annuale sull'attività svolta nel periodo luglio 2002-luglio 2003", si apprende che l'attività in esame è stata svolta da un gruppo di lavoro, composto da 15 persone, le quali hanno proseguito il censimento dei minori e la gestione della banca dati presente presso il comitato.

Peraltro, a causa di alcuni problemi tecnici relativi alla messa in rete della citata banca dati, è stato deciso di riorganizzare i circa 10.000 fascicoli contenenti le pratiche dei minori, al fine di *conseguire una maggiore razionalizzazione negli interventi e nei provvedimenti da adottare.* Si è, pertanto, proceduto alla loro divisione in due nuovi archivi cartacei: in uno sono stati inseriti i 5883 fascicoli relativi ai minori in possesso del "permesso di soggiorno

²⁴ Come sottolineato dalla direzione generale per l'immigrazione nella nota prodotta in occasione della Sezione del controllo, il servizio in parola è stato affidato, per la prima volta, in esito ad una procedura di gara ad evidenza pubblica, ai sensi del decreto legislativo n. 157/1995.

²⁵ Secondo quanto risulta dal Sistema informativo RGS-corte dei conti negli esercizi finanziari 2002 e 2003 sono state effettuati pagamenti in favore dell'Istituto per un totale di €. 393.715,73 (di cui €. 262.477,22 in conto 2002 ed €. 131.238,51 in conto 2003).

per minore età”, nell’altro sono stati riunite le 1157 pratiche di minori privi di tale titolo. Gli altri fascicoli sono stati archiviati in quanto si trattava di minori stranieri non di competenza del comitato (ad es. minori accompagnati, richiedenti asilo, etc..).

Le principali informazioni contenute nei fascicoli sono state, poi, inserite in due file di excel, con conseguente creazione di due nuove banche dati, aventi ad oggetto le due categorie individuate.

Accanto all’attività di censimento e di gestione della banca dati dei minori, nel rapporto l’Istituto dà atto di aver svolto anche ulteriori attività a supporto dell’organo collegiale (ad es. preparazione materiale in occasioni delle riunioni, call center per fornire informazioni sullo stato delle pratiche, realizzazione di una nuova scheda censimentaria pubblicata sul sito del ministero, raccolta e predisposizione del materiale giuridico sui minori stranieri non accompagnati etc..).

Sempre al fine di favorire lo svolgimento delle attività di competenza del comitato dei minori, la direzione generale per l’immigrazione ha stipulato, il 30 luglio 2002, con la società SISTEMI INFORMATIVI s.p.a. una convenzione avente ad oggetto la fornitura sia di un software applicativo relativo alla “gestione minori non accompagnati” (complementare alla procedura informatica - realizzata dalla medesima società - in uso presso il medesimo comitato, per il settore “minori accolti”) che della connessa assistenza tecnica.

Il corrispettivo dovuto –erogato nel 2003 - è stato globalmente fissato in €. 57.876,00, di cui €. 9.646,00 per IVA. In particolare, €. 8.430,00 (+IVA) sono da imputare alle implementazioni al software applicativo “gestione minori”, mentre €. 39.800,00 (+IVA) rappresentano il costo dell’assistenza tecnica dovuta per 100 giorni/uomo, da corrispondere in relazione alle prestazioni effettivamente rese.

In data 19 dicembre 2002, con regolare collaudo è stata constatata la piena funzionalità degli strumenti installati e, pertanto, è stata autorizzata l’erogazione dell’importo dovuto.

Anche per l’attività di assistenza risultano effettuati i pagamenti pattuiti.

c) Convenzione con il Centro Informazione e Educazione allo sviluppo (C.I.E.S.).

Come illustrato nella relazione approvata con deliberazione n. 22/2003, il ministero dell'interno (ed in particolare la direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, postale, di frontiera e dell'immigrazione del dipartimento di Pubblica Sicurezza) aveva utilizzato le risorse ad essa assegnate dal d.p.c.m. 23 giugno 2000, con cui era stato ripartito il Fondo politiche migratorie 2000, per finanziare due convenzioni (la prima con la CIES e l'altra con la cooperativa sociale Dedalus) aventi ad oggetto l'affidamento di un servizio di mediazione linguistico-culturale a favore di cittadini stranieri.

Per quanto riguarda l'accordo stipulato con la società CIES - della cui prosecuzione in questa sede si tratta - si rammenta che esso prevedeva la realizzazione di due progetti comportanti lo svolgimento di servizi di mediazione linguistico-culturale, da eseguire per un anno a decorrere dal 7 maggio 2001²⁶.

Peraltro, a causa degli sbarchi continui di immigrati nelle isole e nelle regioni del Sud, il citato Dipartimento del ministero dell'interno ha rappresentato al ministero del lavoro la necessità che tale rapporto proseguisse fino al 31 dicembre 2002.

Condividendo le cennate esigenze, quest'ultimo ha stipulato il giorno 31 luglio 2002 un contratto con la C.I.E.S., garantendo la prosecuzione del rapporto fino alla fine dell'anno..

Il servizio oggetto della convenzione è stato articolato in due moduli operativi, aventi ad oggetto, uno, il servizio permanente presso le postazioni di Pubblica Sicurezza delle zone degli sbarchi, l'altro il servizio di mediazione nella forma di invio a chiamata, in tutto il territorio nazionale.

Per le citate prestazioni è stato pattuito un corrispettivo di €. 250.571,36, di cui €. 104.745,86 per il Modulo I, €. 117.774,92 per il Modulo II, mentre €. 28.050,58 sono da imputare alle attività di coordinamento e di organizzazione generale.

Il corrispettivo pattuito è stato erogato nell'anno 2003.

Per quanto riguarda l'esecuzione della convenzione, dagli atti ricevuti è emerso che:

- le attività hanno avuto inizio il giorno 1° agosto 2002 e termine il 18 gennaio 2003, a seguito di una proroga non onerosa accordata alla società;
- per il servizio attivato nella forma di invio a chiamata, gli interventi effettuati dall'8 agosto 2002 al 14 gennaio 2003 sono stati 16.700,
- nell'ambito del servizio permanente - attivato il 12 settembre presso la questura di Roma e l'aeroporto di Fiumicino e il giorno 16 dello stesso mese presso le zone degli sbarchi (Brindisi, Lecce, Crotone, Agrigento, Caltanissetta e Trapani) - gli interventi realizzati sono stati 22.700.

²⁶ Per approfondimenti v. pag. 69 della relazione approvata con del n. 22/G/2002

Tabella n. 5

Riepilogo Fondo 2002 – Risorse assegnate al dipartimento delle politiche sociali e previdenziali per interventi di carattere statale.		
PROGETTO	IMPORTO IMPEGNATO	IMPORTO EROGATO
Spese per il funzionamento dell'Organismo nazionale di coordinamento per le politiche d'integrazione sociale degli stranieri ²⁷	250.000,00	250.000,00
Spese per il funzionamento del comitato Minori stranieri	505.124,08	505.124,08
Servizi di mediazione culturale-linguistica in favore del ministero dell'interno	250.571,36	250.571,36
Accordi integrativi con le regioni Toscana, Umbria e Veneto	945.000,00	69.000,00
Contributi ad associazioni per interventi in favore di immigrati ²⁸	136.345,20	34.305,30
Incarichi di studio ²⁹	110.000,00	110.000,00
Contributo alla redazione del Dossier statistico	26.000,00	26.000,00
Ricerche ³⁰	439.536,00	231.936,00
Spese per forniture e servizi ³¹	134.668,78	55.669,36
Convenzioni per attuazione art. 23 del t. u.	445.500,00	0,00
Affidamento della realizzazione di un programma di supporto alla gestione del flusso migratorio per motivi di lavoro	2.000.000,00	76.693,85
TOTALE	5.242.745,42	1.609.299,89

Fonte dati: Elaborazione Cdc su dati forniti dal min. del lavoro e delle politiche sociali- direzione generale immigrazione

²⁷ L'Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri è stato istituito presso il CNEL dal 3° comma dell'art. 42 del testo unico con il compito di individuare le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero. Negli anni 1999 e 2000 il decreto di ripartizione del Fondo ha assegnato al CNEL £. 500.000.000, da destinare alle esigenze dell'Organismo.

²⁸ Trattasi della terza annualità del progetto "Mediatori culturali in rete", le cui precedenti tranches erano state finanziate a valere sul Fondo negli anni 1999 e 2001 (v. relazione approvata con del n. 22/2003/G, pagg. 48 e 55)

²⁹ I temi degli incarichi di studio assegnati a privati sono: "disamina degli approcci teorici e metodologici utilizzati nella mediazione interculturale in Italia ed Europa. Ricognizione della legislazione di livello nazionale, regionale e degli enti locali", "Mappatura delle esperienze e delle metodologie relative alla mediazione culturale in Italia", "Aspetti connessi al settore dell'immigrazione".

³⁰ Le ricerche sono state affidate alla Fondazione Labos, alla Fondazione Cariplo ISMU e all'Istituto per le ricerche sociali ed hanno avuto, rispettivamente ad oggetto: "le seconde generazioni di stranieri in Italia", "il monitoraggio sulla legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari" e "l'elaborazione del documento preparatorio della conferenza Europea su immigrazione e mercato di lavoro".

³¹ Fra le forniture e i servizi che hanno trovato copertura nel Fondo, si segnalano: la traduzione del decreto legislativo n. 287 del 1998 in inglese e in francese, la pubblicazione di bandi di gara, un accordo di programma stipulato con l'università di Siena avente ad oggetto la valutazione e la certificazione di conoscenza della lingua italiana³¹, etc...

6.1.3 Fondo 2003

A seguito del decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 aprile 2003 avente ad oggetto il "Riparto del Fondo per le politiche sociali per l'anno 2003", il Ministro dell'economia e delle finanze ha disposto in data 19 giugno le pertinenti variazioni di bilancio, assegnando, fra gli altri, €. 7.000.00,00 al cap. 1891 "Fondo per le politiche migratorie".

Tale importo, peraltro, riguarda solo la parte dedicata agli interventi statali, considerato che, in attuazione della legge finanziaria per il 2003, la quota da assegnare alle regioni è confluita nelle risorse indistinte a queste destinate.

Al fine di programmare l'utilizzazione delle risorse che sarebbero affluite al Fondo, la direzione generale per l'immigrazione si era attivata presso il Capo Dipartimento segnalando in data 20 maggio 2003 le linee di attività cui intendeva destinare l'importo, identificandole, oltre che nel supporto all'espletamento dei compiti istituzionali del Comitato per i minori stranieri, nel finanziamento di programmi di integrazione sociale proposti da amministrazioni statali e di progetti pilota di istruzione e formazione professionale da svolgersi nei paesi d'origine degli extracomunitari, ai sensi del novellato art. 23 del testo unico. Eventuali, ulteriori interventi si prevede che possano essere realizzati al fine di *migliorare lo svolgimento dei compiti istituzionali della direzione, con particolare riguardo all'attuazione delle iniziative rientranti nel semestre italiano di presidenza UE e all'affidamento di incarichi di studio e di ricerca in materia di immigrazione.*

Va, peraltro, rilevato che, come per il passato, anche nel corso del 2003 si assiste all'approvazione di una serie di iniziative ed al loro conseguente finanziamento sulle risorse del Fondo, non coordinate tra di loro né inserite in programmi concreti nei quali siano state previamente definite le misure di integrazione sociale che si intende realizzare e gli obiettivi che si intende raggiungere, specificando, rispetto ad essi il ruolo che i singoli interventi rivestono.

Ciò anche al fine di consentire un successivo raffronto fra i risultati che ci si proponeva di ottenere e quelli che sono stati raggiunti a seguito dell'esecuzione dei singoli interventi finanziati.

Sulla base dei dati forniti dall'amministrazione³², è emerso che a valere sul menzionato stanziamento sono stati impegnati €. 3.591.391,28 - di cui €. 631.493,51 sono stati già erogati nel corso del 2003.

Nel sottolineare il ritardo nell'acquisizione delle disponibilità (avvenuta, di fatto, alla fine del mese di luglio), la direzione generale denuncia che lo stesso *si è posto come fattore di criticità nell'attuazione delle linee di intervento programmate*, determinandosi anche in quest'anno la formalizzazione della maggior parte delle iniziative solo negli ultimi mesi dell'anno.

³² V. note n. 94/SDG/IMM/04 del 29 gennaio 2004 e n.9237/DGImm/04 del 19 marzo 2004

Si rileva, infatti, che quasi tutti gli impegni perfezionati riguardano interventi connessi con l'espletamento delle competenze del comitato minori stranieri. In particolare, oltre a quello derivante dalla citata convenzione con l'Istituto Psicoanalitico per le ricerche sociali del 4 luglio 2002, ammontante ad €. 524.954,40, si segnalano:

- l'accordo di programma firmato con il comune di Torino il 5 novembre 2003 (ed approvato il successivo giorno 10) avente ad oggetto la disciplina delle forme di attuazione del programma denominato "Ritorno al futuro" finalizzato al rimpatrio assistito di minori stranieri non accompagnati di nazionalità rumena e marocchina presenti a Torino, per un importo massimo di €. 285.000,00, relativamente alla prima annualità del programma stesso;
- il decreto in data 3 ottobre 2003 con il quale è stata impegnata in favore di una organizzazione di volontariato la somma di €. 48.155,18 quale corrispettivo per la fornitura di un servizio di indagini familiari finalizzate al rimpatrio assistito di minori non accompagnati, effettuata nelle more dell'espletamento delle procedure di gara avente medesimo oggetto, il cui bando è stato pubblicato sulla GUCE n. 160 del 22 agosto 2003³³.

Deve, inoltre, darsi atto che nel corso dell'anno la direzione generale per l'immigrazione ha dato esecuzione, per la prima volta dall'istituzione del Fondo, al disposto del 2° comma dell'art. 60 del DPR 31 agosto 1999, n. 394, ai sensi del quale il ministro per la solidarietà sociale (nelle cui competenze, com'è noto, è subentrato il ministro del lavoro e delle politiche sociali) deve promuovere e coordinare, d'intesa con i ministri interessati, i programmi presentati al dipartimento aventi ad oggetto interventi da realizzare a cura delle amministrazioni statali, nel settore in esame.

Con note del 9 ottobre 2003, infatti, il ministro del lavoro e delle politiche sociali ha promosso la presentazione da parte dei ministeri dell'interno e della salute di un programma di interventi nel settore della mediazione linguistico-culturale.

A seguito della valutazione dei progetti presentati, effettuata da una commissione appositamente costituita, con decreto del 9 novembre 2003 sono stati ammessi al finanziamento:

- il programma presentato dal ministero dell'interno "servizio di mediazione linguistico-culturale presso gli uffici periferici del dipartimento di pubblica sicurezza, cui sono stati assegnati €. 1.600.000,00,
- il programma presentato dal ministero della salute denominato "progetto pilota per la formazione di mediatori linguistico- culturali da impiegare in attività di informazione

³³ Si ricorda (v. relazione approvata con deliberazione n. 22/G/2003, pagg. 64 e segg.) che in data 16 e 26 marzo 2001 la direzione generale aveva affidato al Servizio Sociale italiano (SSI) ed al Consorzio italiano di solidarietà (CSI) le attività di assistenza connesse al rimpatrio di minori non accompagnati. La scadenza dei relativi rapporti, prevista al 31 dicembre 2002, è stata prorogata, senza oneri aggiuntivi, rispettivamente al 30 giugno 2003 e 30 aprile 2003. In merito all'attività svolta dai due enti, è stato reso noto che negli anni 2002/2003 sono state effettuate 3061 indagini familiari (2.502 dal Servizio sociale internazionale e 459 dal Consorzio italiano di solidarietà), mentre il numero dei rimpatri assistiti eseguiti è di 377 (341 per il Servizio sociale e 36 per il CSI).

ed orientamento socio-sanitario della popolazione immigrata e consulenza per la realizzazione di servizi informativi socio-sanitari transculturali per la promozione della salute delle popolazioni migranti”, al quale sono stati attribuiti €. 400.000,00.

Con decreto del ministro dell'economia e delle finanze del 24 dicembre 2003 sono state disposte le variazioni in termini di competenza fra le unità previsionali di base interessate.

Ulteriore impegno assunto sul Fondo 2003 trova la sua origine in una convenzione stipulata il 30 dicembre 2003 con il Centro Informazioni ed Educazione allo Sviluppo (CIES) – soggetto mandatario del Raggruppamento temporaneo di imprese costituito ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 358 del 1992 e dell'art. 11 del decreto legislativo n. 157 del 1995 con l'Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali (I.P.R.S.) - avente ad oggetto l'erogazione di un servizio di mediazione culturale a supporto dei compiti svolti dalle Direzioni Provinciali del lavoro in materia di immigrazione³⁴.

Considerato che l'esecuzione del contratto è stabilita in nove mesi decorrenti dalla data di comunicazione al Raggruppamento dell'avvenuta registrazione del decreto di approvazione della convenzione medesima, deve presumersi che alla data di deposito della presente relazione la convenzione in parola abbia appena iniziato ad espletare i suoi effetti.

Di essi, pertanto, come di quelli di tutte le iniziative finanziate indicate nel prospetto che segue, si tratterà nella prossima relazione.

³⁴ Come si evince dalle premesse del decreto di approvazione del contratto, il servizio in esame è stato affidato a seguito di bando di gara a procedura aperta, pubblicato sul supplemento G.U.C.E. n. 208 del 29/10/2003 e sulla G.U.R.I. del 5/11/2003.

Tabella n. 6

Riepilogo Fondo 2003 – Risorse assegnate al dipartimento delle politiche sociali e previdenziali per interventi di carattere statale		
PROGETTO	IMPORTO IMPEGNATO	IMPORTO EROGATO
Spese connesse ai compiti istituzionali del Comitato Minori stranieri	858.109,70	545.216,90
Spese per il funzionamento dell'Organismo nazionale di coordinamento per le politiche d'integrazione sociale degli stranieri	250.000,00	0,00
Servizi di mediazione culturale-linguistica in favore delle Direzioni provinciali del lavoro	1.689.960,00	0,00
Seminario 24-25 giugno 2002	80.379,48	80.379,48
Spese per pubblicazione bandi di gara	15.238,10	5.897,13
Affidamento all'ISTAT della rilevazione ed elaborazione dei dati relativi alle autorizzazioni al lavoro di cittadini stranieri non comunitari	398.952,00	0,00
Servizi di ricerca	301.752,00	0,00
TOTALE	3.591.391,28	631.493,51

6.2 Gli interventi a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati

6.2.1 Il quadro normativo

Come detto in parte generale, il quadro normativo delineato dalla legge 189/02 reca sensibili modifiche nella disciplina dell'asilo che, seppur non può dirsi oggetto di una organica e completa regolamentazione per la quale si fa ancora rinvio ad una legge futura, risulta in più parti rivisitata.

In estrema sintesi, a fronte della invarianza della fase di "accesso alla procedura" rispetto alla quale la legge 189 si è limitata ad abrogare il contributo di prima assistenza, novità di rilievo riguardano la fase procedurale successiva. In particolare, si evidenziano le principali innovazioni introdotte, che sono:

a) il trattenimento del richiedente asilo, che può essere facoltativo o obbligatorio in presenza di circostanze diverse (art. 32). Il trattenimento, da eseguire in "centri d'identificazione" o, nel solo caso di straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento, in centri di permanenza temporanea in base alle nuove previsioni normative, è destinato a diventare la situazione di fatto più comune nonostante lo stesso art. 32 affermi che "il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata";

b) l'esclusione della possibilità di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo in una serie di casi in cui si debba procedere al trattenimento "per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato";

c) l'introduzione di due diverse procedure per l'esame della domanda, semplificata ed ordinaria – da applicarsi, la prima, nell'ipotesi di trattenimento obbligatorio, la seconda, nelle ipotesi residue;

d) la nuova configurazione delle strutture deputate all'esame delle richieste, rappresentate dalla commissione nazionale e dalle commissioni territoriali;

e) l'implementazione di un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati organicamente disciplinato.

L'operatività delle modifiche anzi indicate – trattenimento nei centri, procedure di esame delle richieste, sistema di protezione – è, peraltro, subordinata all'emanazione di disposizioni regolamentari entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, vale a dire entro il mese di marzo 2003 (art. 34, co.3).

I tempi necessari per l'emanazione di tali disposizioni ed i ritardi occorsi³⁵ hanno determinato una vigenza della vecchia normativa anche più lunga del previsto, e richiesto specifici interventi di deroga alle previsioni di cui al ripetuto art. 34 tali da consentire l'avvio dell'operatività di alcuni fondamentali istituti di nuova introduzione.

In particolare, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 settembre 2002, n. 3242, al fine di accelerare le procedure connesse alla valutazione delle istanze di asilo degli stranieri giunti irregolarmente in Italia, ha previsto che la commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136, possa effettuare le audizioni anche in loco.

Successivamente, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° ottobre 2002, n. 3244, nelle more dell'implementazione del nuovo sistema di protezione, ha disposto il finanziamento della prosecuzione delle attività già in essere nell'ambito del programma nazionale asilo gestito dal ministero dell'interno in collaborazione con l'ANCI e con l'ACNUR, limitatamente alla durata dello stato di emergenza e comunque non oltre il 31 dicembre 2002. Ciò per garantire l'assistenza ai soggetti che hanno presentato domanda di asilo ai sensi della normativa previgente successivamente al periodo in cui essa viene assicurata nelle strutture di primo soccorso ed identificazione, o, comunque, nei casi in cui detta accoglienza non si renda possibile in quei centri, nonché per assicurare una successiva, limitata accoglienza agli stranieri con permesso umanitario e ai rifugiati dopo il rilascio del permesso di soggiorno.

L'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3287 del 23 maggio 2003 per le finalità di cui all'art. 1-sexies, commi 3, lettera b) e 4 del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modifiche e integrazioni - continuità degli interventi e dei servizi già in atto previsti dal Fondo europeo per i rifugiati, nonché attivazione e affidamento del servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali interessati - ha poi autorizzato il ministero dell'interno all'adozione in fase di prima attivazione del decreto di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo in deroga all'art. 34, comma 3, della legge 30 luglio 2002, n. 189.

Tale autorizzazione è stata estesa dall'ordinanza n. 3326 del 7 novembre 2003 anche all'adozione di ulteriori, successivi decreti di ripartizione.

Il primo decreto di ripartizione risulta emanato il 23 luglio 2003 e la convenzione che affida all'ANCI il servizio centrale³⁶ è diventata esecutiva il 22 ottobre dello stesso anno.

³⁵ Il regolamento è stato approvato in via preliminare il 23 giugno 2003. Il 28 ottobre 2003 l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia ANCI ha comunicato al Governo di non essere disponibile a partecipare agli incontri finalizzati all'emissione del proprio parere in sede di conferenza unificata in ragione dei contrasti insorti con riguardo alla legge finanziaria 2004. La conferenza unificata (dl. lgs. 281/97) ha, poi, recentemente emesso il proprio parere contrario, così come il Consiglio di Stato.

³⁶ La convenzione che affida all'ANCI il servizio centrale per il periodo 24 luglio - 31 dicembre 2003 a fronte di un corrispettivo di € 831.500,00 è stata stipulata il 24 luglio 2003, ma inviata alla corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità solo l'8 ottobre successivo (a meno di tre mesi, quindi, dal termine di scadenza).

6.2.2 Il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato

La commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, come detto dianzi, ha continuato ad operare nel corso del 2002, e nel 2003 sino ai giorni correnti, secondo gli schemi previsti dalla normativa previgente, salvo la possibilità di effettuare le audizioni anche in ambito locale riconosciuta dalla ripetuta ordinanza 3242/02³⁷. L'attività svolta risulta dalla tabella che segue.

Tabella n. 7

Attività della commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato anni 1999-2003					
Richiedenti asilo					
	1999	2000	2001	2002	2003 (30/6)
Totale domande pervenute	24.800	17.766	10.889	7.281	3.500
Riconosciuti	802	1.643	2.103	1.270	320
Rifiutati	7.443	22.649	11.130	15.755	9.095
Non considerati	11	97	2		
Trasferiti	8				
Sospesi	2	26	74		25
Totale domande esaminate	8.266	24.415	13.309	17.193	9.450

Fonte: ministero dell'interno commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato

In primo luogo, i dati riportati danno conto di un sensibile calo del numero di domande pervenute negli anni 2002 e 2003, I° semestre, rispetto a quello relativo ai tre anni precedenti. Il numero totale di domande esaminate, che aveva mostrato una forte flessione nel 2001³⁸ appare in ripresa solo parziale nel 2002 e 2003 e con un trend di crescita pressoché lineare. Ciò non sembra dare ragione delle motivazioni addotte dall'amministrazione a giustificazione dell'andamento della produttività degli anni 2001 e 2002- 1° semestre, ricondotte principalmente al difficoltoso processo di informatizzazione del lavoro della commissione realizzato in quel periodo. Essendo apparso difficile comprendere come gli inconvenienti verificatisi nel corso della fase di avvio di detto processo, di cui tra l'altro l'amministrazione non ha fatto menzione nella prima risposta istruttoria ribadendo, piuttosto, l'insufficienza della struttura e dell'organico cui l'informatizzazione avrebbe dovuto porre rimedio, non siano stati ancora superati e date le perplessità destinate dalle affermazioni rese in ordine ai dati relativi all'attività svolta dalla commissione centrale a Roma nel 2003 che, per non meglio individuate "intervenute

³⁷ In esito a tale previsione sono state condotte in sede locale nove audizioni nel 2002 e sette nel 2003.

³⁸ Sul punto si veda la deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione n. 22/03 alla pag 85.

difficoltà tecniche”, sono stati quantificati solo in via presuntiva sulla base di una stima comparata con gli anni precedenti e, parzialmente, dei supporti cartacei presenti in ufficio,³⁹ si è ritenuto necessario procedere ad ulteriori approfondimenti istruttori. Questi hanno condotto ad acquisire in data 1 dicembre 2003 elementi di conoscenza che evidenziano carenze del sistema informativo di supporto alla commissione e gravi disfunzioni gestionali, tali da non poter non essere rimarcate pur nella considerazione dei motivi di urgenza nel provvedere e della esiguità dei mezzi finanziari a disposizione.⁴⁰

Dell’esito delle iniziative attivate dal dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione per il miglioramento del sistema informativo, di cui lo stesso fa menzione nella risposta istruttoria del 27 novembre 2003, si darà atto nel referto programmato per l’anno 2004.

Degna di menzione appare, da ultimo, la variazione in termini percentuali degli accoglimenti delle domande, che passano dal 15.8% del 2001 al 7.4% del 2002 e 3.4% del 2003. Ciò nonostante che le ragioni sottese al fenomeno siano probabilmente riconducibili a logiche di politica amministrativa e generale, che fuoriescono dagli ambiti della presente trattazione.

6.2.3 Le iniziative adottate in prosecuzione di quelle avviate prima dell’entrata in vigore della legge 189/02.

Le iniziative a sostegno dei richiedenti asilo e dei rifugiati assunte nel periodo riguardato dall’indagine scontano il regime di transizione nel quale si collocano, che, come già evidenziato, è risultato assai più lungo del previsto.

In disparte ogni valutazione sulla prima e temporanea accoglienza nei centri predisposti nelle zone di arrivo limitatamente al tempo necessario all’identificazione e all’eventuale rilascio del permesso di soggiorno, il cui costo non è dato quantificare con sufficiente attendibilità visto l’uso promiscuo che di tali centri, non di rado, è stato fatto, deve in ogni caso evidenziarsi che essa ha tuttora luogo per la mancata o limitata attivazione del nuovo sistema, che prevede in molti casi il trattenimento nel centro d’identificazione, e del sistema di protezione (artt. 1 bis e 1 sexies legge 28 febbraio 1990, n. 39).

Parimenti, la prima assistenza del richiedente asilo continua ad essere assicurata all’erogazione del contributo statale di 17 € giornalieri per un periodo massimo di 45 giorni.

³⁹ Anche il numero di richieste giacenti in attesa di esame, riferito dall’amministrazione al 31.12.2002 e al 30.6.2003 e pari, rispettivamente, a “circa cinquemila” e “oltre cinquemila”, conferma una evidente approssimatezza nella conoscenza dell’esistente e scarsa efficienza nel recupero dell’arretrato.

⁴⁰ Gli elementi sono stati forniti dal ministero dell’interno – dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione con nota prot. n. 3/2627/E/I-4-54/23(3) del 27 novembre 2003.

Essi danno atto della grave avaria avvenuta nel maggio 2003 al Sistema informativo che supporta la formazione e l’utilizzo della banca dati della commissione.

L’amministrazione imputa espressamente il malfunzionamento occorso: a) all’assenza di un adeguato sistema di condizionamento, b) alla mancata installazione di un pavimento flottante, c) all’inadeguato dimensionamento *hard-soft* delle apparecchiature, obsolete e fortemente carenti sul piano strutturale. L’amministrazione riferisce anche del lungo lasso di tempo intercorso tra la data in cui è stato effettuato l’ultimo back up di salvataggio e quella in cui si è verificata l’avaria (7 mesi).

L'ammontare dei contributi erogati, mediante ordini di accreditamento ai prefetti, a favore dei richiedenti asilo, ammonta per l'anno 2002 a € 6.474.672,74. Per l'anno 2003 il dato non è disponibile.

In evoluzione, invece, nel corso del 2002 e del 2003, le iniziative per il successivo sostegno già attivate in precedenza,⁴¹ rappresentate dal programma nazionale asilo e dal programma di sostegno ai rifugiati residenti in Italia in collaborazione con l'ACNUR.

- *Il programma di sostegno e integrazione dei rifugiati attuato dal ministero dell'interno in collaborazione con l'ACNUR.*

Il programma, che sino dagli anni 80 ha avuto un'attuazione prevalentemente orientata verso l'elargizione di contributi per la prima assistenza e per il "sostentamento", si poneva in un'ottica assai diversa da quella sottesa alla nuova normativa, la quale si prefigge di conseguire la maggiore integrazione dei rifugiati nel tessuto sociale attraverso iniziative organiche e coordinate sul territorio. In conseguenza di tale diversità il programma è stato abbandonato nell'imminenza dell'emanazione della legge 189, e precisamente nella primavera del 2002. Si riporta di seguito un prospetto che dà conto delle erogazioni avvenute nel corso del 2002 e del 2003, a chiusura del programma medesimo.

Tabella n. 8

Provvidenze in favore dei rifugiati (programma ministero interno - ACNUR)		
2002		
	Totale contributi	Totale spese
Prima assistenza (90 gg)	474	788.265,57
Sostentamento o casi eccezionali	284	725.362,47
Fragilità sociale	7	15.493,71
Studio	21	17.816,84
Integrazione lavorativa	5	38.734,25
Negative	16	0
Totale	807	1.585.672,84
2003		
	Totale contributi	Totale spese
Capi famiglia	1428	2.256.734,08
Familiari a carico	1368	540.483,12
Negative	0	0
Totale	2796	2.797.217,2

Fonte: ministero dell'interno

⁴¹ Si vedano in proposito, le pag-ine 88 e segg. della deliberazione Sezione centrale controllo gestione stato n. 22/03.

I dati surriportati confermano, per l'anno 2002, la tendenza a privilegiare richieste di contributi di prima assistenza e di sostentamento, già evidenziata nel precedente referto avendo anche riguardo alle cause probabilmente sottostanti⁴².

Per quanto concerne, invece, l'anno 2003 si rileva la variazione intervenuta nella metodologia di ripartizione operata dall'amministrazione la quale, in ragione delle più numerose richieste pervenute e dei maggiori limiti alla disponibilità del programma, per corrispondere ad un più consistente numero di domande si è determinata nel senso di diminuire l'entità finanziaria di ciascun contributo, rinunciando al criterio di distribuzione degli aiuti in base ai bisogni espressi.

- *Il programma nazionale asilo.*

Il programma, elaborato sul finire degli anni 2000 dal ministero dell'interno in collaborazione con l'A.C.N.U.R. e l'A.N.C.I. e cofinanziato dalla commissione europea - Fondo europeo per i rifugiati - per la realizzazione di un sistema integrato di accoglienza e protezione, ha visto la realizzazione di 59 progetti presentati da altrettanti comuni e tre progetti speciali prodotti dalle città metropolitane di Roma e Milano, nonché dall'area di frontiera di Fiumicino⁴³. A fronte di tali iniziative risultano complessivamente erogati €12.754.500,39 che hanno consentito il conseguimento dei risultati emersi in sede di valutazione del programma da parte del Centro studi di politica internazionale - CESPI⁴⁴.

6.2.4 Le iniziative adottate in esecuzione della legge 189/02.

L'attivazione del nuovo sistema di protezione previsto dalla legge 189, resa possibile in virtù di quanto disposto dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3287 del 23 maggio 2003 anche in mancanza del regolamento di cui all'art. 1 - bis, comma 3 della legge n. 39/90, ha preso avvio solo dopo l'emanazione del decreto di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, volto ad assicurare la continuità degli interventi e dei servizi già in atto come previsto dal Fondo europeo per i rifugiati (art. 1 sexies, co. 3 L. 39/90).

⁴² Si vedano in proposito le pagg. 88 e seguenti della delib. n. 22/03.

⁴³ Per l'anno 2001 il PNA è stato finanziato su una disponibilità complessiva di L.29.000.000.000 (.9.000.000.000 provenienza FER e 20.000.000.000 provenienza gettito 8 %) Per l'anno 2002 la disponibilità ulteriore è stata di L.8.000.000.000 (gettito 8%).

⁴⁴ Il rapporto del CESPI è stato reso nel giugno 2003 e rientra nell'ambito di attività della Segreteria centrale affidata in convenzione all'A.N.C.I.

Il provvedimento, emesso dal ministro dell'interno in data 23 luglio 2003, ha assegnato la somma di € 8.956.521,99⁴⁵ in favore di 50 enti locali, già titolari di convenzioni con le prefetture nell'ambito del PNA, i quali avevano servizi di accoglienza ancora operativi al 31 dicembre 2002 ed erano disponibili a proseguire l'attività.

Lo stesso decreto ha, altresì, disposto la destinazione dell'ulteriore somma di € 2.203.478,01 stanziata sul cap. 2361 dello stato di previsione della spesa del ministero dell'interno al finanziamento delle spese di gestione e funzionamento del servizio centrale di cui al riferito art. 1 sexies, comma 4, e all'erogazione del contributo economico di prima assistenza in favore del richiedente asilo di cui al comma 3, lett. C) del medesimo articolo.

Riguardo all'operatività dei detti istituti si osserva che la convenzione di affidamento all'ANCI del servizio centrale stipulata il 24 luglio 2003 per € 831.500,00 ha avuto termine il 31 dicembre dello stesso anno e che nessuna determinazione risulta finora assunta in merito al contributo di prima assistenza, del quale devono essere individuate le modalità di erogazione e la misura.

Solo in tempi successivi sarà, quindi, possibile verificare la effettiva attuazione di quanto riferito, con riguardo anche alla spesa sostenuta avendo nel giusto conto la rendicontazione che gli enti locali assegnatari del contributo dovranno produrre sulla base di quanto stabilito nell'attività di indirizzo e coordinamento del servizio (art.1 punto 4 del decreto di ripartizione), e che l'ANCI dovrà rendere al ministero entro il 31 marzo 2004 ai sensi dell'art.9 della ripetuta convenzione per la gestione del servizio medesimo.

⁴⁵ La somma è tratta a valere sullo stanziamento per l'esercizio 2003 del cap. 2361 dello stato di previsione del ministero dell'interno pari a € 11.160.000,00, di cui 5.160.000,00 stanziati dalla legge 189 e 6.000.000,00 dalla legge finanziaria per il 2003.

6.3 I servizi di accoglienza alle frontiere

Nel periodo di riferimento dell'indagine la normativa che disciplina i servizi di accoglienza alle frontiere non ha subito alcuna modifica⁴⁶, salvo la previsione contenuta all'art. 5 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio n.3326 in data 7 novembre 2003, che per le attività negoziali da porre in essere per l'attuazione e la gestione autorizza il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ad agire in deroga all'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Allo stato degli atti, per i ritardi dell'amministrazione nel rispondere alle richieste istruttorie in materia non è, tuttavia, possibile dare esaustivo conto della gestione relativa agli anni 2002 e 2003 avendo riguardo, in particolare, allo stato di attivazione dei servizi, alle convenzioni stipulate per il funzionamento, all'utenza che ne ha beneficiato nonché alle risultanze emerse dai rapporti trimestrali resi in esito alla circolare del direttore generale dei servizi civili del 2 maggio 2001, aventi ad oggetto l'attività svolta. I costi effettivamente sostenuti per il funzionamento, che, come noto, vengono sostenuti dai prefetti competenti sulle rispettive contabilità speciali, non sono attualmente quantificabili, salvo l'evidenziazione degli ordini di accreditamento emessi in favore dei prefetti medesimi nel corso degli anni in riferimento, che sono pari a € 482.740,86 per l'anno 2002 e € 706.743,12 per il 2003 (dato rilevato al 31.12.2003).

6.4 Gli interventi per l'istruzione scolastica.

Con riferimento all'attività svolta dal ministero dell'istruzione universitaria e ricerca per favorire l'integrazione degli extracomunitari regolarmente presenti sul territorio italiano, la precedente relazione, relativa all'attività svolta nel triennio 1999 –2001, aveva evidenziato le difficoltà dell'amministrazione a fornire informazioni dettagliate circa l'esito dei diversi interventi attivati dalle istituzioni scolastiche, con particolare riferimento ai risultati raggiunti e all'esito delle diverse iniziative.

A seguito dei ripetuti solleciti istruttori, e soprattutto della comunicazione della relazione approvata dalla Sezione, il ministero dell'istruzione dell'università e ricerca – dipartimento per i servizi del territorio, sollecitava a sua volta gli uffici scolastici regionali e, in data 30 luglio 2003, inviava una documentazione più aggiornata e completa sull'esito dei progetti avviati dalle singole scuole, volti a favorire l'integrazione degli extracomunitari a supportare il maggior impegno del personale docente impegnato.

Emerge dalla nuova documentazione il seguente quadro delle diverse iniziative avviate.

⁴⁶ Si veda, in proposito, quanto riferito alle pagg. 93 e seguenti della deliberazione n. 22/03.

- La prima tipologia di interventi si inseriva nell'ambito del tavolo di lavoro, istituito con DPCM del 22 gennaio 1999 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed era finalizzata a sostenere il particolare disagio della regione Puglia particolarmente soggetta, in quel periodo, a flussi migratori provenienti dall'area balcanica. I progetti previsti riguardavano tre diversi settori di attività: accoglienza e inserimento dei minori nelle scuole dell'obbligo, formazione di mediatori linguistici e culturali, educazione di adulti immigrati, con un impegno economico complessivo di 1,8 miliardi di lire negli esercizi finanziari 1999-2000.

Dalle informazioni raccolte presso i diversi CSA (Uffici periferici che hanno ereditato le competenze dei soppressi provveditorati agli studi) emerge all'attualità la situazione di seguito sintetizzata. Per quanto attiene alle scuole ubicate nelle province di Brindisi e Bari tutti i progetti (rispettivamente 8 e 29) sono stati conclusi e le scuole hanno trasmesso il rendiconto contabile delle attività svolte.

In provincia di Taranto sono stati conclusi 2 progetti su 5 e in quella di Foggia 12 su 14. Nessuna notizia si ha, invece, sulle 17 iniziative avviate all'interno della provincia di Lecce. Manca, peraltro, al momento ogni valutazione sui risultati raggiunti dalle singole iniziative, né si ha notizia delle verifiche effettuate dagli Uffici scolastici regionali sugli specifici rendiconti presentati dalle scuole.

- Con riferimento agli interventi previsti dal decreto ministeriale del 26 ottobre 2001 e successivamente dettagliati dalla circolare 160 del 6 novembre del medesimo anno, comportanti un utilizzo complessivo di risorse di 1,2 miliardi di lire l'amministrazione ha trasmesso la relazione del gruppo di lavoro istituito per il relativo monitoraggio.

Le attività risultano nella maggior parte dei casi concluse a giugno del 2003, a causa di ritardi nella messa a disposizione delle relative somme da parte del CSA e della conseguente difficoltà ad inserire i programmi nei piani di offerta formativa per gli esercizi precedenti.

L'assegnazione delle risorse è avvenuta in maggioranza in favore della scuola dell'obbligo ed è stata finalizzata ad interventi destinati ai minori e alle loro famiglie per promuovere corsi di alfabetizzazione della lingua italiana e percorsi integrativi degli studi sostenuti nei paesi di provenienza. Solo in casi limitati i progetti hanno riguardato la tutela e la valorizzazione della lingua d'origine e il recupero dei titoli di studio acquisiti nei predetti paesi. Sono stati utilizzati per lo più docenti interni alle istituzioni scolastiche. Risulta in taluni casi l'utilizzo di finanziamenti integrativi (fondi derivanti dalla legge 482/1999 sulla tutela delle minoranze linguistiche -contributi enti locali).

Sulla base della analisi delle schede compilate dalle singole istituzioni scolastiche il gruppo di lavoro ha formulato considerazioni positive sull'ampliamento del livello delle competenze linguistiche e, più in generale, sulla integrazione scolastica e sociale dei minori. I

partecipanti ai predetti corsi, infatti, avrebbero riportato un maggior successo scolastico rispetto agli altri studenti.

Per quanto attiene agli adulti il gruppo rileva che non tutti hanno potuto garantire una frequenza regolare in quanto impegnati in attività lavorative.

- Con riferimento alla gestione dei fondi previsti dagli articoli 5 e 29 del contratto collettivo nazionale integrativo del comparto scuola per il triennio 1999-2001, finalizzati a sostenere l'impegno di docenti in scuole collocate in zone a forte processo migratorio, è stata trasmessa la relazione datata 15 luglio 2003 del gruppo di lavoro istituito per la verifica dei risultati conseguiti.

In materia risulta avviata una complessa attività di rilevazione basata sulla compilazione di tre diverse schede: la prima concernente i criteri seguiti per l'ammissione al finanziamento, la seconda sulle verifiche attivate e i risultati conseguiti, la terza consistente in una relazione finale sulle attività svolte.

Al riguardo si osserva, peraltro, che la predetta relazione finale risulta acquisita solo da parte di 7 USR su 18 regioni coinvolte.

In numerosi casi le attività sono slittate al biennio 2003-2004, in altri si dà atto genericamente che le attività sono ancora in corso, mentre nella regione Sardegna i fondi risulterebbero utilizzati per finanziare altri istituti contrattuali.

Le iniziative intraprese hanno avuto una notevole valenza sperimentale con specifica predisposizione di materiale didattico multimediale, laboratori teatrali musicali e artistici, attività mirate all'accoglienza e all'integrazione e valorizzazione della cultura d'origine, e con il coinvolgimento, anche, dell'intera classe in cui gli extracomunitari sono inseriti.

La Sezione, tenuto conto dei ritardi con i quali le attività vengono svolte, si riserva di valutare nella prossima relazione già programmata i risultati delle iniziative avviate nel periodo successivo al 2001.

7 MISURE DI CONTRASTO

7.1 Gli accordi di cooperazione internazionale

Uno dei principali strumenti per la regolazione dei flussi migratori e per il contrasto all'immigrazione clandestina è costituito dalle iniziative di cooperazione bilaterale con gli Stati extracomunitari maggiormente interessati ai flussi migratori in ingresso nel nostro paese.

A tal proposito già la legge 40 del 1998, all'art. 6, (successivamente confluito nell'art. 11 del testo unico 286 del 1998), prevedeva che il ministero degli affari esteri e il ministero dell'interno promuovessero le iniziative occorrenti per migliorare l'efficacia dei provvedimenti di espulsione e per la collaborazione con i governi dei paesi interessati ai fini del contrasto alla immigrazione irregolare.

La contropartita per la collaborazione prestata si sostanzia in quattro diverse tipologie di interventi:

- garanzia di quote riservate nell'ambito della programmazione dei flussi migratori;
- iniziative per la formazione di personale della polizia locale impegnato nelle predette attività attraverso specifici corsi da svolgere in loco o in Italia;
- attività di assistenza tecnica e giuridica e di ausilio all'adozione di una organizzazione più efficiente;
- cessione di mezzi tecnico logistici per potenziare la dotazione delle forze dell'ordine dei paesi collaboranti.

I costi connessi con gli interventi previsti ai primi tre punti sono al momento di difficile individuazione e quantificazione e gravano sui capitoli di spesa per il personale (in particolare quello relativo alle missioni) e su quelli gestiti dalla direzione centrale per gli istituti di istruzione.

Sino a tutto l'esercizio 2002 la cessione di mezzi in relazione alla collaborazione prestata è stata posta a carico, sia dal lato gestionale che da quello contabile, della direzione centrale per i servizi tecnico logistici.

In connessione con l'istituzione della direzione centrale per l'immigrazione e la polizia di frontiera, divenuta centro di spesa, ai fini anche di una maggiore trasparenza e leggibilità, nell'ottica di una classificazione funzionale dei dati di bilancio e di contabilità è stato istituito un apposito capitolo affidato alla predetta struttura.⁴⁷

⁴⁷ Sul capitolo 2765 è stato stanziato nel 2003 un importo pari a 19 milioni di euro con conseguente riduzione dei corrispondenti capitoli gestiti dalla direzione centrale per i servizi tecnico-logistici.

Tali somme, peraltro, sono state messe a disposizione nel mese di settembre. Il ministero, per poter assumere gli impegni prima della chiusura dell'esercizio, ha dovuto far ricorso alle ordinanze di protezione civile citate nel capitolo terzo.

La legge 189 del 2002 prosegue lungo la predetta direttrice conferendo una maggiore rilevanza agli accordi di cooperazione anche in relazione alla più generale attività di cooperazione allo sviluppo e di regolazione dei flussi.

L'articolo 1, comma 2 della citata legge prevede, infatti, che nella elaborazione e nell'eventuale revisione di programmi bilaterali di collaborazione e di aiuto verso paesi non appartenenti all'Unione europea il governo debba espressamente tener conto anche della collaborazione prestata in materia di prevenzione dei flussi migratori illegali e di contrasto alle organizzazioni criminali operanti nel settore. Il comma 3 dispone la revisione dei programmi di aiuto in atto nel caso in cui non venga garantito il rientro e la permanenza definitiva nei paesi di origine degli extracomunitari espulsi.

L'art. 21 comma 1 del testo unico 286 del 1998, nel testo novellato dalla legge 189 del 2002 introduce, poi, restrizioni numeriche all'ingresso di extracomunitari provenienti da paesi che non collaborano adeguatamente all'attività di contrasto dei flussi migratori e alla riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di espulsione.

I decreti provvisori di determinazione dei flussi per gli anni 2003 e 2004 ribadiscono espressamente tale previsione.

Sulla base delle norme già contenute, come detto, nel citato testo unico, lo Stato italiano ha avviato, come risulta dai dati acquisiti dal ministero dell'interno, numerose intese in materia di riammissione la cui efficacia viene mediamente giudicata positiva dallo stesso ministero.

Nel capitolo relativo alla gestione dei centri di permanenza si evidenzia, in coerenza con quanto sopra, l'efficacia decisamente maggiore del procedimento di espulsione laddove esistono specifici accordi con i paesi di provenienza degli extracomunitari irregolari.

Sono attualmente in corso contatti e negoziati con numerosi altri paesi che, pur in mancanza della conclusione di un accordo formale, hanno già iniziato ad assicurare una fattiva collaborazione.

L'intera problematica merita, quindi, come già stabilito dalla Sezione di controllo in sede di programmazione per le attività del 2004, di essere adeguatamente valutata e approfondita.

7.2 I centri di trattenimento e i centri di identificazione

7.2.1 Evoluzione normativa

Inspirata a criteri di maggior rigore nei confronti della immigrazione irregolare e clandestina la legge 189 del 2002 contiene, in materia di espulsione amministrativa e di funzionamento dei centri, alcune importanti modifiche alla normativa precedente.

In particolare l'art. 12, introducendo significative modifiche all'art. 13 del testo unico 286 del 1998, prevede che l'espulsione amministrativa di competenza dei prefetti venga disposta con decreto motivato immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato.⁴⁸ La predetta espulsione, in considerazione della rilevata scarsa ottemperanza spontanea all'ordine, viene, d'ora in poi, disposta sempre mediante accompagnamento coattivo alla frontiera, previo eventuale trattenimento nei centri di permanenza, ad eccezione delle limitate ipotesi di extracomunitari trattenutisi nel territorio italiano oltre il periodo di validità del permesso di soggiorno senza che sia stato chiesto tempestivamente il rinnovo. Sempre al fine di garantire effettività alle procedure di allontanamento il successivo art. 13 prevede che nel caso in cui un extracomunitario venga allontanato dal centro per scadenza dei termini di trattenimento l'ulteriore permanenza nel territorio dello Stato costituisca una fattispecie di reato, punibile con l'arresto da sei mesi a un anno, e, quale sanzione sostitutiva, con la ripresa delle procedure per l'espulsione.

Con una profonda deroga al sistema precedente, quindi, viene introdotta la possibilità di un nuovo periodo di permanenza nei centri nei confronti di extracomunitari già trattenuti e dimessi per impossibilità di concludere la procedura nei tempi previsti.

Le sanzioni penali vengono man mano inasprite, qualora anche gli ulteriori periodi di trattenimento non garantiscano il buon esito del rientro nei paesi di origine o lo straniero non lasci spontaneamente l'Italia.

L'art. 13, comma 1 lettera a) della legge 189 del 2002 prevede, poi, un sostanziale raddoppio del periodo di trattenimento, che diviene di trenta giorni ulteriormente prorogabili di altri trenta, su motivata richiesta del questore alla competente autorità giudiziaria.

Le predette modifiche al testo unico 286 del 1998, incidendo esclusivamente su aspetti procedurali e non necessitando, quindi, di una ulteriore normativa in dettaglio sono immediatamente operative fin dall'entrata in vigore della legge 189 del 2002 e comportano un incremento delle possibili presenze nei centri, con conseguente necessità di potenziare le strutture esistenti.

⁴⁸ La predetta disposizione è attualmente all'esame della corte Costituzionale per asserita violazione dell'art. 13 della Costituzione, che riserva alla autorità giudiziaria l'emanazione di misure che comunque incidono sulla libertà personale, nonché per contrasto con gli articoli 24, concernente il diritto di difesa e 111, relativo al diritto ad un "giusto processo".

A tal fine, il comma 2 dell'art. 13 prevede uno stanziamento di 12,39 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2002, e 24,79 milioni per i successivi esercizi 2003 e 2004⁴⁹.

Il trattenimento obbligatorio, sia pure con modalità in parte diverse, viene esteso, in taluni casi, anche ai richiedenti asilo, in attesa del buon esito della relativa richiesta.

Fermo restando il principio che semplici necessità connesse con l'ordinario esame delle richieste non possono giustificare forme di restrizione nella libertà dei richiedenti, il trattenimento è facoltativo in tutti i casi in cui sia necessario verificare la nazionalità o l'identità dell'interessato ovvero non siano immediatamente disponibili gli elementi su cui si basa la domanda e, addirittura, obbligatorio allorché lo straniero venga rintracciato in condizioni di soggiorno irregolare o la domanda sia stata presentata da un soggetto già destinatario di un provvedimento espulsione.

Tale ultima ipotesi è l'unica nella quale il trattenimento debba avvenire non già in un centro di identificazione ma in uno dei centri di permanenza temporanea.

La nuova procedura tende ad evitare che la richiesta di asilo politico divenga uno strumento meramente dilatorio per evitare o ritardare il rientro nei paesi di origine.

A fronte della possibilità di un trattenimento coattivo la nuova normativa introduce, peraltro, snellimenti procedurali e rigorosi termini per la conclusione dei procedimenti.

L'art. 32, comma 3 della legge 189 rinvia a un successivo regolamento per l'individuazione delle caratteristiche e delle modalità gestionali dei centri di identificazione.

Per la realizzazione dei nuovi centri di identificazione la legge 189 del 2002 autorizza, inoltre, una spesa di 25,31 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2003⁵⁰.

Nelle more della emanazione del predetto atto normativo il trattenimento dei richiedenti asilo avviene attualmente nei centri di temporanea assistenza (CTA) previsti dalla legge 563 del 1995 (cosiddetta legge Puglia) e dal successivo regolamento ministeriale (DM 233 del 1996).

⁴⁹ Con decreto ministeriale del 6.11.2002 è stata disposta la necessaria variazione di bilancio ed è stata resa disponibile la somma di 12,39 milioni di euro sul neo istituito capitolo 7352. Considerato che tale variazione è intervenuta in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, il rendiconto evidenzia l'assunzione di impegni per 4.970.000 euro con formazione di un analogo importo di residui propri, mentre le restanti disponibilità, trattandosi di un capitolo concernente spese in conto capitale, costituiscono residui di stanziamento. A riguardo occorre, peraltro, sottolineare che il capitolo 7352 ha un oggetto più ampio, rispetto alla specifica destinazione delle disponibilità secondo l'art. 13 della legge 189 del 2002. Infatti, rientrano nell'oggetto del capitolo sia la costruzione dei centri di permanenza temporanea, sia quella dei nuovi centri di identificazione. Il capitolo inoltre, ricomprende non solo l'acquisizione e la costruzione di nuovi centri ma, anche, le spese necessarie per l'adattamento di quelli esistenti, nonché spese per compiti di studio e tipizzazione.

⁵⁰ Si richiamano sul punto le considerazioni già evidenziate nella nota precedente. Lo stanziamento del capitolo 7352 relativamente all'esercizio 2003 risulta dalla sommatoria dei 25,31 milioni stanziati dall'art. 32 della legge 189 del 2002 e dalle risorse pari a 24,79 milioni di euro previste dall'art. 13 per la realizzazione di nuovi centri di permanenza.

7.2.2 La programmazione e la realizzazione di centri nel periodo 2002-2003 e la spesa sostenuta.

Secondo quanto comunicato con nota del 4 agosto 2003 il ministero dell'interno nel corso del 2003 ha provveduto alla apertura di nuovi centri di permanenza a Bologna e a Modena, sulla base di procedure avviate già in precedenza. E' stata, inoltre, ampliata la capienza del centro di Roma-Ponte Galeria ed è stata impegnata la spesa per la costruzione del centro di permanenza temporanea di Bari Palese, la cui progettazione esecutiva è stata approvata da parte del provveditorato generale alle opere pubbliche della Puglia.

Alla data della predetta nota erano in corso le procedure preliminari per la realizzazione di centri di permanenza temporanea a Gradisca di Isonzo (Gorizia), Foggia e Padova. L'amministrazione ha, inoltre, comunicato lo svolgimento di una intensa attività di sopralluoghi per individuare altre aree di interesse strategico ai fini della realizzazione di nuove strutture destinate al trattenimento (Ancona, Falconara, Genova).

L'intera attività necessaria alla realizzazione di nuovi centri e alla manutenzione straordinaria di quelli esistenti è avvenuta previa emanazione di un decreto di segretazione in considerazione delle particolari finalità cui le strutture sono destinate.

In relazione a quanto sopra, per gli aspetti concernenti la gestione dei relativi contratti di appalto, spesso demandati ai competenti provveditorati alle opere pubbliche, si fa rinvio all'esito dell'indagine già programmata da questa sezione di controllo concernente l'intera materia delle opere segretate.

In questa sede occorre, peraltro, ribadire quanto già evidenziato nella precedente relazione circa le difficoltà nei rapporti con gli enti locali e la mancanza di una vincolante e previa programmazione delle attività.

Le direttive ministeriali per il 2002 e il 2003 sono, infatti, ancora estremamente generiche, con la conseguenza che la concreta realizzazione di nuove strutture è fortemente condizionata dalla capacità delle singole prefetture di attivare intese con gli enti locali competenti, piuttosto che dalla predisposizione di un vincolante piano di localizzazione che tenga conto della importanza strategica dei diversi siti in relazione alla presenza di immigrati sul territorio, alla contiguità con porti o aeroporti internazionali per favorire il rimpatrio, alla presenza di uffici consolari nelle immediate vicinanze. Spesso, inoltre, la realizzazione di centri è condizionata dall'episodico reperimento di edifici demaniali suscettibili di adattamento e riuso o dalla offerta di immobili da parte di enti locali e di privati.

Con riferimento ai centri di identificazione, l'amministrazione ha provveduto, in mancanza della emanazione del previsto regolamento di attuazione, a ristrutturare e potenziare taluni centri di temporanea accoglienza. In particolare, il 3 giugno 2003 è stato riaperto il CTA di

Bari Palese per offrire ospitalità all'ingente numero di clandestini sbarcati sulle coste siciliane. Sono stati altresì ampliati i centri di Crotone e di Foggia e quello ubicato in provincia di Trapani - contrada Salina Grande. E' stato, a tal fine, requisito in uso un immobile comunale successivamente riadattato fino ad ottenere una capienza di circa 200 posti.

Al riguardo, nel ribadire l'estrema genericità delle risposte fornite che non consentono di formulare valutazioni sull'attività svolta, va osservato che, con riferimento all'esercizio 2003, il capitolo 2356 concernente le spese per l'individuazione, l'attivazione e la gestione dei centri di accoglienza ha subito una riduzione di 29 milioni di euro.⁵¹

Tale modo di procedere suscita perplessità in relazione e allo storno di risorse specificatamente destinate dal legislatore ad una finalità predeterminata a causa di ritardi nella emanazione della normativa secondaria imputabile alla stessa amministrazione e, soprattutto, in considerazione del fatto che il trattenimento dei richiedenti asilo nei centri di temporanea accoglienza in via provvisoria è comunque immediatamente operativo.

In mancanza di precise e vincolanti direttive circa le stesse modalità realizzative dei centri di identificazione, l'amministrazione sta in questa fase procedendo attraverso la realizzazione di strutture caratterizzate da assemblaggio di roulotte, camper, container e prefabbricati che ripropongono in buona sostanza modelli già sperimentati nella fase di prima attuazione della legge Turco Napolitano rivelatisi assolutamente inadeguati sia dal punto di vista di sicurezza attiva e passiva sia delle condizioni di vivibilità dei soggetti trattenuti. Ciò appare ancor più grave in considerazione del fatto che i soggetti trattenuti non sono nella maggior parte dei casi stranieri in condizioni di soggiorno irregolare e in attesa di espulsione, ma persone che aspettano il buon esito di una richiesta di asilo.

7.2.3 Le nuove modalità gestionali e i costi relativi ai centri di permanenza temporanei

La precedente relazione della corte dei conti aveva evidenziato la estrema disomogeneità delle convenzioni stipulate per la gestione dei centri di permanenza, ancora condizionate da un contesto di urgenza ed emergenza, nonostante il periodo trascorso dalla emanazione della legge Turco-Napolitano che aveva per la prima volta previsto il trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione in apposite strutture.

⁵¹Il decreto ministeriale 55/2003 del 15 dicembre 2003, nel prevedere una variazione compensativa in diminuzione sul predetto capitolo, nelle motivazioni afferma testualmente che non essendo stata ancora avviata, in mancanza dell'apposito regolamento, la procedura di trattenimento presso i centri di identificazione le risorse stanziare possono essere considerate esuberanti e destinate ad altre finalità.

La corte aveva sottolineato, inoltre, la estrema genericità della indicazione delle prestazioni da erogare con conseguente necessità di ricorrere ad ulteriori spese in economia per attività aggiuntive, un frequente contenzioso con gli interessati, disomogeneità nei contenuti e nei relativi prezzi dovuta al fatto che ciascuna prefettura provvedeva in modo autonomo alla elaborazione dei testi contrattuali.

Ogni anno, inoltre, le prefetture dovevano procedere alla stipula di una nuova convenzione e predisporre diversi documenti per la prevista gara ufficiosa, con conseguenti modifiche nelle prestazioni e nei prezzi a brevi intervalli di tempo.

Gran parte dei centri erano affidati in gestione alla Croce rossa italiana, spesso a trattativa diretta in relazione alla tradizionale, consolidata esperienza dell'ente nelle attività di carattere assistenziale, con il determinarsi di una sorta di monopolio di fatto, destinato a creare alla lunga possibili diseconomie gestionali.

Sotto altro aspetto la relazione evidenziava, altresì, la difficoltà per l'amministrazione centrale di ricostruire i costi complessivi per il funzionamento di ciascun centro, non essendo possibile ricavare le predette informazioni dai rendiconti delle contabilità speciali delle prefetture.

Mancavano, inoltre, dati precisi sulle presenze medie nei centri e sulla percentuale di effettivo utilizzo delle strutture, indispensabili per elaborare significativi indicatori di efficienza ed efficacia delle attività e per effettuare i necessari raffronti.

Ed in effetti, i dati forniti relativamente agli esercizi finanziari 2000 e 2001 erano parziali, incompleti, in taluni casi incongruenti e non consentivano alla corte alcun ulteriore approfondimento.

Anche in esito alle osservazioni formulate dalla stessa corte, l'attività amministrativa appare notevolmente migliorata a partire dall'esercizio finanziario 2003, sia con riferimento alla individuazione di nuove, più omogenee e trasparenti modalità di affidamento della gestione dei centri, sia con riferimento ad una recuperata capacità di monitorare la spesa effettivamente sostenuta nelle diverse realtà territoriali.

Riguardo al primo aspetto, il 27 novembre 2002 il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione trasmetteva a tutte le prefetture un documento concernente le linee guida per la gestione dei centri con allegato lo schema di una convenzione tipo da utilizzare per l'affidamento dell'attività di gestione, a partire dal rinnovo di quelle in scadenza al 31 dicembre 2002.

In particolare, la citata direttiva, al fine di assicurare trasparenza e maggiore concorsualità all'attività amministrativa, ferma restando la non applicazione alla specifica materia di tutte le disposizioni contenute nella direttiva comunitaria per l'appalto dei servizi (recepita nell'ordinamento italiano con d.Lgs. 157/1995), dispone che l'individuazione degli enti gestori debba essere preceduta da una gara ufficiosa, ribadendo sul punto quanto già prescritto dalla precedente direttiva ministeriale 3435/50 del 30 agosto 2000.

Al fine di omogeneizzare su tutto il territorio nazionale il contenuto e l'oggetto delle convenzioni per la gestione dei centri la nuova direttiva dipartimentale contiene uno schema tipo di contratto e una serie di allegati che identificano, specificano e raggruppano le diverse prestazioni in quattro categorie:

1. assistenza alla persona, comprendente l'assistenza sanitaria, quella psico sociale e di mediazione linguistico culturale, la fornitura di effetti personali e lettereschi e la necessaria attività amministrativa e di stoccaggio dei beni;
2. ristorazione;
3. servizio di pulizia e igiene alimentare;
4. manutenzione della struttura e degli impianti.

Le nuove modalità gestionali prevedono l'affidamento obbligatorio a ciascun ente gestore di tutte le attività rientranti nelle categorie 1 e 3. Anche i servizi di ristorazione (categoria 2) devono, di regola, rientrare nella convenzione quadro, ferma restando, in relazione alle specifiche realtà locali, la possibilità di ricorrere mediante contratto a enti che praticano attività di catering.

Per quanto riguarda le attività connesse con la manutenzione delle strutture e degli impianti, il dipartimento invita le prefetture ad aderire alle convenzioni quadro già stipulate, con riferimento a tali specifiche categorie di prestazioni, da parte della CONSIP e a contrattare, quindi, con quelle imprese già selezionate dalla predetta società mediante le procedure dell'evidenza pubblica.

In allegato alla convenzione è, inoltre, riportata una serie di schede da utilizzare per la necessaria attività di report e per la instaurazione di un monitoraggio continuo sul livello dei servizi forniti e sulle modalità delle prestazioni, monitoraggio relativamente al quale vengono fornite dettagliate istruzioni alle prefetture.

Un particolare schema di convenzioni riguarda l'ipotesi in cui l'ente gestore sia egli stesso proprietario della struttura che ospita il centro, essendo in tal caso necessario l'inserimento nel contratto di una disciplina particolare.

Tutte le convenzioni in essere il 1° gennaio 2003 risultano rinnovate sulla base della nuova procedura.

Il prospetto riportato di seguito evidenzia le caratteristiche salienti di ciascuna delle nuove convenzioni stipulate.

Tabella n. 9

Confronto fra le convenzioni per la gestione dei centri di permanenza stipulate a partire dal 1 gennaio 2003

Centro	Natura giuridica del sito	Ente contraente	Tipologia contratto	Periodo	Costo pro capite - pro die (IVA compresa)	Presenze medie previste giornaliera	Capienza teorica	Importo contrattuale	Servizi resi	Note
Agrigento ASI	D	Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia	TP	1/2/2003 31/12/2004	30,54	108	108	2.305.525,68	da convenzione tipo escluso mensa	art.6 - l'importo pro capite viene desunto dal 100% della capienza teorica invece dell' 80% dello schema. C'è a parte convenzione pasti di 12,26 € iva esclusa (pro capite - pro die)
Agrigento Lampedusa	D	Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia	TP	1/2/2003 31/12/2004	37,92	88	88	2.332.535,04	da convenzione tipo escluso mensa	Prezzi superiori al capitolato dello schema. Esiste già una convenzione per pulizie per € 3.615,20 mensili (iva inclusa).*
Bologna	D	C.R.I.	TP	1/3/2003 31/12/2004	80,70	78	97	4.212.136,50	da convenzione tipo escluso mensa	C'è a parte convenzione pasti di 8,28 € iva esclusa (pro capite - pro die)
Brindisi	D	ONLUS Fiamme d'argento	TP	01/04/2003 31/12/2004	26,70	144	180	2.460.672,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Caltanissetta	D	Albatros 1973	TP	1/3/2003 31/12/2004	63,40	76	95	3.226.516,92	da convenzione tipo compreso mensa	
Catanzaro	P	Malgrado Tutto	TP	1/3/2003 31/12/2004	48,62	87	109	2.800.512,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Lecce "Regina Pacis"	P	Fondazione Regina Pacis	TP	1/4/2003 31/12/2004	43,00	144	180	3.900.960,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Lecce - Otranto Don Tonino Bello	P	Comune di Otranto	TP	1/4/2003 31/12/2004	40,50	35	50	893.025,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Roma Ponte Galeria	D	C.R.I.	TP	1/2/2003 31/12/2004	34,66	240	300	5.822.880,00	da convenzione tipo escluso mensa	C'è a parte convenzione pasti di 7,61 € iva esclusa (pro capite - pro die)
Milano	D	C.R.I.	TP	1/2/2003 31/12/2004	75,02	140	140	7.246.932,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Modena	D	Confraternita delle misericordie d'Italia	TP	1/3/2003 31/12/2004	da 69,50 a 99,29	48	60	2.412.000,00	da convenzione tipo compreso mensa	I pagamenti sono così distribuiti: da 51 a 60 (69,50); da 41 a 50 (75,00); da 31 a 40 (87,00); fino a 30 (99,29).
Torino	D	C.R.I.	TP	1/3/2003 31/12/2004	73,50	76	96	3.910.200,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Trapani	D	Insieme	TP	16/1/2003 31/12/2004	37,00	51	64	1.349.205,00	da convenzione tipo compreso mensa	

* Tale somma è comprensiva del centro ASI di Agrigento e non è possibile distinguere i costi separati.

Dal predetto prospetto si evidenzia, innanzi tutto, un ridimensionamento della presenza della Croce Rossa affidataria, ora, della gestione di soli 4 centri di permanenza, a testimonianza dell'adozione di modalità maggiormente concorsuali nelle procedure di affidamento.

La possibilità di effettuare, in relazione alla omogeneizzazione delle prestazioni, significativi raffronti sui costi praticati, da, peraltro, conto di una perdurante situazione di forte disomogeneità.

Si passa, infatti, da un costo di 26,70 euro pro capite (comprensivo anche dei servizi di mensa) quale praticato per la gestione del centro di Brindisi, a un corrispettivo massimo di quasi 100 euro per il centro di Modena. La stessa Croce Rossa, aggiudicataria ancora della gestione di 4 centri, pratica prezzi estremamente differenziati fra loro, da un massimo di 80.70 euro a Bologna esclusi i servizi di mensa, a 34,66 euro al netto della attività di ristorazione per la gestione del centro di Ponte Galeria a Roma.

In merito alle predette differenze di prezzo va, peraltro, segnalato che il criterio di aggiudicazione dettagliato nell'allegato h) allo schema di convenzione prevede il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; 45 punti su 100 sono attribuiti alla cosiddetta "qualità complessiva dell'offerta", dizione che tiene conto anche di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle minime indicate nei diversi capitolati. Ad esempio, per quanto attiene all'assistenza sanitaria viene attribuito un punteggio aggiuntivo in relazione alla presenza di un maggior numero di personale specialistico e analogamente avviene agli altri servizi di assistenza alla persona. Anche per le prestazioni concernenti la pulizia e l'igiene ambientale punteggi maggiori sono previsti per proposte migliorative del servizio. Inoltre, mentre per talune prestazioni viene espressamente riportato un elenco prezzi da considerare come limite massimo inderogabile, per i servizi a canone non è previsto un prezzo base d'asta.

E' possibile, pertanto, che le differenze nei corrispettivi trovino parziale giustificazione nel perdurare di diverse modalità di svolgimento della prestazione, ferma restando l'inderogabilità dei livelli minimi di assistenza.

L'amministrazione non ha trasmesso in relazione a ciascuna convenzione stipulata dalle prefetture i relativi atti di gara con la conseguenza che, allo stato, appare difficile valutare le reali motivazioni alla base delle evidenziate differenze nei costi.

In relazione a quanto sopra appare necessario che l'amministrazione, disponendo ormai della possibilità di effettuare significativi confronti tra le diverse realtà, adotti le opportune iniziative di approfondimento al fine di verificare se le predette discrepanze siano giustificate e provveda, in caso diverso, ad attivare i necessari correttivi.

Pur tenendo conto delle difficoltà connesse con la non omogenea struttura delle convenzioni stipulate nel 2003 rispetto a quelle in vigore in precedenza, la tabella seguente mette in

relazione i prezzi praticati per la gestione di alcuni tra i principali centri di permanenza in esito alle nuove convenzioni con quelli relativi all'esercizio 2002.

Tabella n. 10

Confronto tra i prezzi delle nuove e delle precedenti convenzioni

Centro	Nuove convenzioni				Precedenti convenzioni			
	Ente contraente	Costo pro capite - pro die (IVA compresa)	Presenze medie previste giornaliere	Capienza teorica	Ente contraente	Costo pro capite - pro die (IVA compresa)	Presenze medie previste giornaliere	Capienza teorica
Brindisi	ONLUS Fiamme d'argento	26,70	144	180	Comunità Emmanuel	32,19	112	150
Lecce "Regina Pacis"	Fondazione Regina Pacis	43,00	144	180	Arcidiocesi di Lecce	17,27	399	300
Roma Ponte Galeria	C.R.I.	34,66	240	300	C.R.I.	43,63	150	150
Milano	C.R.I.	75,02	140	140	C.R.I.	87,44	130	140
Torino	C.R.I.	73,50	76	96	C.R.I.	100,27	68	72
Trapani	Insieme	37,00	51	64	Insieme	38,23	47	50

Fonte: elaborazione della corte dei conti sulla base dei dati trasmessi dal dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Il raffronto evidenzia nella maggior parte dei casi risparmi per l'amministrazione, pari ad oltre 25 euro pro capite a Torino. L'incremento di spesa determinatosi con riferimento al centro di Lecce appare, probabilmente, derivare dalla individuazione di prestazioni più onerose e da una più specifica e vincolante individuazione dei servizi da rendere.

I dati relativi all'anno 2002, riportati nel prospetto che segue, seppur qualitativamente migliori di quelli relativi agli anni precedenti, sono ancora parziali e non sufficientemente analitici.

Tabella n. 11

Spesa relativa al funzionamento dei centri di permanenza nell'anno 2002

Centri (ubicazione e denominazione)	Impegni da convenzione per gestione centro	Impegni totali sostenuti dal centro	Accreditamento totale alle Prefetture	Somme spese dalle Prefetture per gestione centro	Somme spese per manutenzioni e straordinaria	Somme spese in economia	Spese totali	Somme versate al CEEDMI
Agrigento - ASI	1.046.555,00	1.234.595,00	900.329,00	638.426,00	48.800,00	139.240,00	826.466,00	73.863,00
Agrigento - Lampedusa	1.141.869,00	1.256.296,00	949.116,00	801.864,00	51.381,00	63.046,00	916.291,00	32.825,00
Bari - Palese	1.223.538,00	1.856.491,00	1.854.270,00	946.703,00	628.247,00	-	1.574.950,00	279.320,00
Bologna - Caserma Chiarini	2.035.442,00	2.390.325,00	1.822.681,00	1.315.912,00	-	354.883,00	1.670.795,00	151.886,00
Brindisi - Restinco	1.543.948,00	2.002.024,00	1.681.559,00	876.491,00	254.667,00	190.460,00	1.321.618,00	359.941,00
Caltanissetta - Pian del lago	1.680.880,00	1.853.980,00	1.836.364,00	1.663.264,00	-	173.100,00	1.836.364,00	-
Catanzaro - Malgrado tutto	973.617,00	973.617,00	973.617,00	929.719,00	-	-	929.719,00	43.898,00
Crotone - S.Anna	2.922.448,00	3.724.442,00	3.070.834,00	2.215.774,00	708.547,00	72.954,00	2.997.275,00	73.559,00
Foggia - Ortonova	607.486,00	1.245.646,00	987.733,00	311.605,00	498.160,00	139.830,00	949.595,00	38.138,00
Lecce - L'orizzonte	2.393.623,00	2.393.623,00	2.111.520,00	1.787.618,00	-	-	1.787.618,00	323.902,00
Milano - via Corelli	4.139.030,00	5.668.406,00	4.111.376,00	2.582.000,00	1.314.286,00	213.805,00	4.110.091,00	1.285,00
Modena - viale La Marmora	294.587,00	340.587,00	128.000,00	65.508,00	-	45.574,00	111.082,00	16.918,00
Otranto - Don Tonino Bello	639.038,00	648.333,00	259.295,00	111.890,00	-	9.295,00	121.185,00	138.110,00
Ragusa - Somicem	388.000,00	476.914,00	282.914,00	-	914,00	52.898,00	53.812,00	229.102,00
Roma - Ponte Galeria	3.443.487,00	6.088.753,00	3.615.204,00	1.810.342,00	1.508.201,00	296.661,00	3.615.204,00	-
S.Foca - Regina Pacis	3.720.993,00	3.720.993,00	3.720.993,00	3.541.710,00	-	-	3.541.710,00	179.283,00
Torino - Brunelleschi	1.955.907,00	2.292.598,00	1.314.644,00	742.931,00	266.691,00	70.000,00	1.079.622,00	235.022,00
Trapani - Serraino Vulpitta	810.042,00	996.596,00	915.575,00	729.021,00	-	186.511,00	915.532,00	43,00
TOTALI	30.960.490,00	39.164.219,00	30.536.024,00	21.070.778,00	5.279.894,00	2.008.257,00	28.358.929,00	2.103.232,00

Fonte: ministero dell'interno - dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Con riferimento ai dati di spesa relativi al 2003, il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, sia pure successivamente all'adunanza della Sezione del controllo fissata per la discussione del presente referto, ha trasmesso una serie di prospetti concernenti la spesa sostenuta dalle diverse prefetture per ciascun centro, contenenti dati estremamente analitici che disaggregano gli impegni in relazione alle diverse tipologie di attività: spesa per la

gestione ordinaria (in pratica i corrispettivi per le convenzioni stipulate con i diversi gestori), spese per i pasti, laddove sia stato stipulato un apposito contratto in tal senso, manutenzione ordinaria, locazione delle strutture non di proprietà demaniale, lavori e manutenzione straordinaria, ulteriori spese in economia. I prospetti evidenziano, inoltre, l'entità dei riconoscimenti di debito in relazione ad attività svolte in situazioni di urgenza che hanno impedito la preventiva stipula di un regolare contratto.

Per ciascun centro vengono anche indicati il periodo di funzionamento, la capienza massima e le presenze medie dei soggetti trattenuti.

Sulla base delle informazioni trasmesse è stato elaborato il seguente prospetto che evidenzia gli impegni di spesa assunti da ciascuna prefettura in relazione alle diverse voci di costo dei vari centri, le presenze medie giornaliere e il costo unitario per soggetto ospitato.

Tabella n. 12

Costi relativi ai centri di permanenza esercizio finanziario 2003

centro	gestore	spese (migliaia di euro)						posti	Pres.ze medie giorn.re	costo unitario
		gestione: funz., pasti e pulizia	manut. ordinaria	locazione	in economia	tot. gestione	lavori			
Asi/B9 (Ag)	Misericordiae	1.710.720,55	15.536,39	2.065,83	61.927,23	1.790.250,00	-	108	94,6	56,58*
Lampedusa (Ag)	Misericordiae	1.758.428,10	64.380,23	-	36.000,00	1.858.808,33	13.332,40	174	105,3	48,37
Caserma Chiarini (Bo)	C.R.I.	2.666.345,55	84.000,00	-	193.000,00	2.943.345,55	-	95	69,4	116,21
Restinco (Br)	Fiamme d'argento	1.054.573,70	20.000,00	-	301.783,65	1.376.357,35	-	60	55,8	67,53
Pian del Lago (Cl)	Albatros 73	2.095.028,80	375.000,00	-	285.000,00	2.755.028,80	63.750,00	95	86,7	95,10
Malgrado tutto (Cz)	Malgrado tutto	1.467.942,33	-	-	-	1.467.942,33	-	80	72,4	60,74
Regina Pacis (Le)	Regina Pacis	2.500.203,94	-	-	87.687,93	2.587.891,87	-	180	173,4	44,69
Don Tonino Bello (Le)	Comune di Otranto	540.295,92	37.996,94	-	4.425,80	582.718,66	116.357,26	50	27,1	79,67
Via Corelli (Mi)	C.R.I.	3.762.133,35	66.251,03	-	291.000,00	4.119.384,38	134.458,22	120	130,8	94,29
Viale La Marmora (Mo)	Misericordiae	1.274.642,93	159.781,54	1.059.412,24	270.800,00	2.764.636,71	247.000,00	56	30,9	165,44*
Ponte Galeria (Rm)	C.R.I.	3.618.625,73	409.128,20	-	253.450,76	4.281.204,69	388.924,52	300	227,7	56,30
Corso Brunelleschi (To)	C.R.I.	2.043.532,00	11.100,00	-	232.758,23	2.287.390,23	94.300,00	61	59,4	115,37
Serraino Vulpitta (Tp)	Coop. Insieme	660.450,00	20.000,00	72.396,80	80.547,00	833.393,80	31.000,00	47	50,9	44,80*
Totale/media		25.152.922,90	1.263.174,33	1.133.874,87	2.098.380,60	29.648.352,70	1.089.122,40	110	91,1	71,11

Fonte: elaborazione Cdc su dati forniti dal dipartimento libertà civili e immigrazione

* il costo unitario è stato calcolato al netto degli oneri per la locazione della struttura, che per il centro di Modena, avrebbero sensibilmente alterato i risultati del confronto.

Con riserva di più approfondite considerazioni in relazione ai tempi con cui la predetta documentazione è stata resa disponibile, il costo riferibile all'esercizio 2003 per il

funzionamento di tutti i centri di permanenza (con esclusione dei lavori e della manutenzione straordinaria) ammonta ad € 29.648.352,7.

A fronte di una presenza media giornaliera nei diversi CPT di 91 extracomunitari il costo unitario è pari a 71,11 euro⁵².

Si rilevano, peraltro, significative differenze nella spesa riferibile a ciascuno dei centri: da un minimo di 44,80 euro per il CPT di Serraino Vulpitta in provincia di Trapani, agli oltre 165 euro per il centro di Modena, dato, quest'ultimo, calcolato oltretutto al netto della spesa relativa alla locazione della struttura.

I dati trasmessi appaiono ad un primo esame completi e fra loro coerenti, dotati di un grado di analiticità tale da consentire, per il futuro, idonei e significativi raffronti sul trend della spesa nel tempo e sul suo andamento nelle diverse realtà locali.

Nonostante il tentativo di affidare la maggior parte delle prestazioni ad un unico ente gestore, permane una forte incidenza delle spese in economia e degli oneri per la manutenzione ordinaria. In numerosi casi, come, del resto, già evidenziato nella tabella 9, il servizio di ristorazione è affidato al di fuori del cosiddetto "global service".

Rispetto al costo complessivo delle convenzioni, riferito nella medesima tabella, l'ammontare totale della spesa per il funzionamento dei centri è in taluni casi notevolmente superiore. In particolare, a Brindisi e a Torino si rileva una differenza tra i due valori pari, rispettivamente, ad oltre il 250% e il 150 %.

⁵² In relazione a quanto evidenziato nelle premesse della relazione il predetto valore non tiene conto della incidenza delle spese connesse con l'impiego del personale del ministero dell'interno e, in particolare, di quello relativo al personale di P.S. addetto a compiti di sorveglianza.

7.2.4 Numero e tipologia dei soggetti ospitati ed esito del trattenimento

La tabella di seguito riportata evidenzia il numero dei soggetti trattenuti nei centri e l'esito del trattenimento.

Tabella n. 13

<i>Centri di permanenza temporanea</i>					
<i>Riepilogo generale presenze</i>					
	1999	2000	2001	2002	2003
Trattenuti	8.847	9.768	14.993	18.625	14.223
Effettivamente rimpatriati	3.893	3.134	4.437	6.372	6.830
Dimessi per scadenza dei termini di legge	3.379	4.721	6.893	5.927	4.271
Dimessi per altre cause	1.172	1.483	3.500	5.003	1.920
Allontanatisi arbitrariamente	403	430	163	167	225
Percentuali	1999	2000	2001	2002	2003
Effettivamente rimpatriati	44%	31,1%	29,6%	34,2%	48%
Dimessi per scadenza dei termini di legge	38,2%	48,3%	46%	31,8%	30%
Dimessi per altre cause	13,2%	15,2%	23,4%	26,9%	13,5%
Allontanatisi arbitrariamente	4,6%	4,4%	1%	0,1%	1,6%

Fonte: dati forniti dal dip. P.S. - ministero interno.

Nel 2003 diminuisce il numero delle presenze di extracomunitari trattenuti nei centri, dato in significativo aumento fino all'esercizio 2002.

Per valutare correttamente il trend evolutivo va, peraltro, sottolineato come il dato relativo alle presenze nei centri sia da mettere in relazione al prolungamento dei termini di permanenza, che determina una minore rotazione dei soggetti trattenuti, e, soprattutto, alla diminuzione del numero di irregolari e clandestini presenti nel territorio a causa della intervenuta regolarizzazione.

La percentuale di stranieri effettivamente rimpatriati aumenta di circa 14 punti percentuali nel 2003 rispetto al dato dell'anno precedente, dato già superiore di 5 punti rispetto a quello del 2001.

Difficile, peraltro, in mancanza di ulteriori informazioni, stabilire in che misura il predetto recupero di efficienza sia dovuto al raddoppio del periodo di permanenza previsto dalla legge 189 del 2002 o al miglioramento nelle relazioni diplomatiche ed alla stipula di specifici accordi di cooperazione con i paesi di origine.

Al fine di valutare l'effettiva incidenza delle modifiche introdotte dalla legge Bossi Fini appare indispensabile un'ulteriore specificazione del dato, che tenga conto del numero di espulsioni avvenute in prossimità della scadenza del nuovo, più lungo periodo di permanenza, o durante il periodo di proroga. Si fa riserva di chiedere la predetta elaborazione al dipartimento di P.S. e di utilizzare e commentare i dati nella prossima relazione.

La tabella di seguito riportata relativamente agli esercizi finanziari 2002 - 2003 disaggrega sulla base dei principali paesi di provenienza gli immigrati presenti nei centri.⁵³

Tabella n. 14

**Nazionalità degli immigrati trattenuti nei centri
e di quelli effettivamente rimpatriati**

2002				
Nazione	Trattenuti		Rimpatriati	
	totali	% sul totale	totali	% sui trattenuti
Albania	1.017	5,4 %	873	85,8 %
<i>Algeria</i>	<i>1.363</i>	<i>7,3 %</i>	<i>179</i>	<i>13,1 %</i>
<i>Marocco</i>	<i>3.256</i>	<i>17,5 %</i>	<i>809</i>	<i>24,8 %</i>
<i>Nigeria</i>	<i>1.042</i>	<i>5,6 %</i>	<i>453</i>	<i>43,4 %</i>
<i>Romania</i>	<i>1.682</i>	<i>9 %</i>	<i>1.344</i>	<i>79,9 %</i>
<i>Tunisia</i>	<i>1.898</i>	<i>10,1 %</i>	<i>993</i>	<i>52,3 %</i>
2003				
Nazione	Trattenuti		Rimpatriati	
	totali	% sul totale	totali	% sui trattenuti
<i>Albania</i>	<i>268</i>	<i>1,9 %</i>	<i>211</i>	<i>78,7 %</i>
<i>Algeria</i>	<i>753</i>	<i>5,3 %</i>	<i>146</i>	<i>19,4 %</i>
<i>Marocco</i>	<i>2.227</i>	<i>15,7 %</i>	<i>942</i>	<i>42,3 %</i>
<i>Nigeria</i>	<i>961</i>	<i>6,7 %</i>	<i>537</i>	<i>55,9 %</i>
<i>Romania</i>	<i>3.077</i>	<i>21,6 %</i>	<i>2.661</i>	<i>86,5 %</i>
<i>Tunisia</i>	<i>1.042</i>	<i>7,3 %</i>	<i>523</i>	<i>50,2 %</i>

Fonte: dipartimento P.S. - direzione centrale immigrazione

⁵³ Sono stati presi in considerazione 6 paesi, che rappresentano nel loro complesso le nazioni di origine del 58 % degli immigrati trattenuti nel 2002 e il 63% nel 2003.

I dati evidenziano come allorché l'Italia abbia consolidati rapporti di cooperazione internazionale il numero degli extracomunitari riammessi nei paesi di origine sia estremamente elevato, superando in taluni casi una percentuale dell'85%. Laddove, viceversa, i rapporti diplomatici sono più difficoltosi la percentuale dei soggetti effettivamente allontanati è assai modesta (Algeria 13,1%, Marocco 24,8%), pure se anche con riferimento ai predetti paesi si nota un significativo incremento dei soggetti effettivamente rimpatriati.

7.3 Il contrasto del traffico degli esseri umani

7.3.1 Il quadro normativo e organizzativo

Nel periodo di riferimento dell'indagine la normativa che disciplina il contrasto del traffico di esseri umani, con il duplice scopo di favorire l'emersione del fenomeno criminale e contrastarne gli effetti devastanti, non ha subito importanti modifiche,⁵⁴ salvo che per alcune significative innovazioni introdotte nella legislazione penale estranee all'ambito della presente relazione e in materia di finanziamento delle iniziative antitratta e di speciale assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, recate dalla legge 1 agosto 2003, n.228 "Misure contro la tratta di persone".⁵⁵

L'attività di indirizzo, controllo e programmazione delle risorse destinate al finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale delle vittime della tratta è, quindi, tuttora demandata alla commissione interministeriale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – dipartimento delle pari opportunità (art. 18 d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286).

Le risorse finanziarie disponibili per l'attuazione del ripetuto art. 18 ammontano a € 6.130.688,00 per l'anno 2002 e € 5.286.969,00 per l'anno 2003.

7.3.2 Le iniziative attivate

Per dare conto delle iniziative assunte dal dipartimento per le pari opportunità in attuazione della normativa vigente nel biennio 2002-2003, si riferisce brevemente in ordine anche a quante si pongono in prosecuzione di altre già avviate in precedenza, ma non ancora concluse all'atto del precedente referto.

Ciò per un'evidente ragione di compiutezza e continuità di informazione sull'operato dell'amministrazione e per la dovuta verifica del seguito da essa dato alle indicazioni e osservazioni già formulate dalla corte in argomento.

In estrema sintesi si riferisce che due sono gli avvisi emanati per la presentazione di progetti di assistenza e integrazione sociale, rispettivamente nelle date del 10 ottobre 2001 (avviso n.3) e 26 settembre 2002 (avviso n.4). I progetti, nel numero rispettivo di 58 e 70,

⁵⁴ Sulla normativa di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, tuttora vigente, vedasi quanto riferito alle pagine 122 e seguenti della deliberazione della Sez. centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 22/03.

⁵⁵ La legge prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a decorrere dal 6 settembre 2003, di un fondo per le misure antitratta destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Al fondo sono assegnate le somme stanziare dal ripetuto articolo 18 nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per diversi delitti previsti dal codice penale nella materia. La legge introduce, inoltre, uno speciale programma di assistenza per garantire, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, che sembrerebbe rivolgersi anche alle vittime straniere, le quali restano comunque destinatarie delle disposizioni dell'art. 18 del d.lgs. 286/98. La definizione del programma è rimessa a regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, co.1, della legge 23 agosto 1988, n.400, in via di predisposizione al mese di dicembre 2003.

risultano finanziati, per la parte a carico del dipartimento per le pari opportunità, quanto al terzo avviso per € 4.876.142,22 e quanto al quarto per € 4.502.131,90.

Alla data del 30 settembre 2003 sono stati erogati, rispettivamente, €3.291.777,56 per il 3° avviso e €974.165,43 per il 4° avviso.⁵⁶

Alcune osservazioni si impongono con riguardo alle modalità di finanziamento, attuazione e controllo dei progetti stessi.

Relativamente alla percentuale di soddisfazione delle richieste si conferma la tendenza di concedere finanziamenti in misura assai inferiore a quanto richiesto, già emersa con riferimento al secondo avviso⁵⁷ e da ricondursi, per le situazioni che qui interessano, alla scelta dell'amministrazione di privilegiare le spese riguardanti in modo specifico i destinatari dei progetti (vitto, alloggio, assistenza, sostegno, formazione professionale e inserimento lavorativo) piuttosto che quelle relative al personale operante nel progetto e alla sua formazione apparse, tra l'altro, non sempre congruamente motivate. Per quel che concerne, poi, i tempi occorsi per l'attuazione degli interventi, valutabili, ovviamente, con esclusivo riguardo all'avviso n.3 stante la scadenza troppo recente di quelli afferenti all'avviso n.4, essi risultano sostanzialmente contenuti nei termini prefissati per buona parte dei progetti finanziati (43 di 58), mentre per 15 progetti non è stato ancora comunicato il termine delle attività.

Le ragioni più ricorrenti del ritardo riscontrate dall'amministrazione con riguardo, specialmente, ai progetti proposti da enti locali, sono da ricondurre a carenze organizzative e difficoltà impreviste insorte nel corso dello svolgimento delle attività programmate e denotano quindi, almeno in parte, un difetto di valutazione nella sede della pianificazione iniziale dell'intervento.

Dei 70 progetti finanziati in esito all'avviso n. 4 quattro non risultano invece neppure avviati.

Di interesse appare, da ultimo, l'attività di monitoraggio e valutazione posta in essere dall'amministrazione con riguardo agli avvisi in argomento⁵⁸.

Si premette, in proposito, che l'attuazione dei progetti finanziati in esito agli avvisi n. 1 e 2 ha formato oggetto di referti finali di monitoraggio in ordine ai quali la corte ha ritenuto di formulare alcune osservazioni, con particolare attenzione alla tempistica e agli schemi di valutazione seguiti, e di raccomandare al contempo una più stretta contestualità della

⁵⁶ Dato fornito dall'amministrazione.

⁵⁷ Si veda, in proposito, la pag. 124 della delib.2/03.

⁵⁸ Sul punto si rammenta che la normativa vigente non prevede l'effettuazione di visite di controllo presso i soggetti che gestiscono i progetti di protezione sociale finanziati ex art. 18 t.u.immigrazione. Solo l'art. 25, comma 3, lettera d) del d.p.r. 394/99 - che, tra i vari compiti attribuiti alla commissione interministeriale, individua anche quello di verificare lo stato di attuazione dei programmi e la loro efficacia, senza peraltro specificare le modalità con le quali effettuare detta verifica - si limita a prevedere che, ai fini dell'esercizio di tale compito di verifica, "gli enti locali interessati devono far pervenire alla commissione ogni sei mesi una relazione sulla base dei rapporti di cui all'articolo 26, comma 4, lett. C".

funzione monitoria con la fase attuativa delle iniziative e una maggiore omogeneità tra le situazioni rilevate e le analisi effettuate.⁵⁹

L'istruttoria condotta con riguardo agli avvisi n. 3 e 4 ha evidenziato il diverso orientamento recentemente assunto dall'amministrazione in materia di monitoraggio, che privilegia quale strumento di verifica l'accesso diretto sui luoghi di attuazione dei progetti.

Le visite effettuate da personale del ministero per le pari opportunità, nel numero di sei unità, e dai cinque esperti della commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 hanno comportato il riconoscimento dell'indennità di missione ai primi e, ai secondi, l'erogazione di complessivi € 9.730,43 alla data del 31.12.2003.

In particolare, l'amministrazione ha comunicato di avere effettuato 16 visite in loco presso altrettanti enti locali finanziati in esito all'avviso n. 3⁶⁰, che hanno messo in evidenza problematiche e assetti assai variegati. In disparte ogni considerazione sulle realtà riscontrate, mette comunque conto formulare alcune osservazioni in ordine alla "tempistica" delle visite per l'utilità che può esserne derivata per la valutazione dei progetti oggetto di successivo finanziamento.

Non può, in primo luogo, non rilevarsi come solo una parte, pari a circa il 50 per cento del totale delle "ispezioni" effettuate, si è svolta in tempi antecedenti all'approvazione dei progetti oggetto dell'avviso successivo la cui istruttoria, in conseguenza, non si è potuta giovare degli esiti riscontrati se non in misura parziale.

D'altro canto, deve anche evidenziarsi che in un numero non esiguo di casi le verifiche in loco sono avvenute a immediato ridosso della data di inizio delle attività, con la probabile difficoltà di effettuare valutazioni significative dell'andamento di una gestione appena agli inizi⁶¹.

Quanto, poi, alle metodologie di referto generale sull'andamento e sugli effetti delle iniziative finanziate in esito all'avviso n. 3, cui non è stato ancora fatto luogo, non può prendersi atto del comportamento tenuto dall'amministrazione in esito alle osservazioni formulate in materia dalla corte del precedente referto 22/03, che auspicavano l'adozione di schemi di rilevazione e oggetti di analisi quanto più possibile omogenei.

a) Tre sono le azioni di sistema che hanno avuto seguito nel biennio 2002-2003 e, precisamente, l'azione del ministero dell'interno per il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine, del ministero della giustizia per il monitoraggio nazionale dei risultati conseguiti dalle procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti, del numero verde antitratta.

⁵⁹ Sul punto si veda la pag. 125 della delib. 22/03.

⁶⁰ Il dato è, peraltro, comprensivo delle 7 visite effettuate alla data del 5.12.2003 riguardo a progetti di cui all'avviso n. 4.

⁶¹ Si tratta dei progetti promossi dai Comuni di Siracusa, Agrigento, Messina, Ragusa, Torino.

La prima delle azioni indicate⁶² della durata di dodici mesi, beneficia di un finanziamento a carico del dipartimento per le pari opportunità pari a € 284.051,30 , dei quali risultano erogati, alla data del 31.12.2003, € 35.500,00.

Secondo quanto riferito dall'amministrazione, 19 sono i rimpatri effettuati nei mesi da marzo a luglio 2003. Degli esiti complessivi dell'azione, oggetto di monitoraggio quadrimestrale da parte della commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, non potrà che darsi conto allo scadere del termine finale dell'iniziativa.

L'azione del ministero della giustizia,⁶³ che ha visto la resa del rapporto finale da parte dell'Istituto Transcrime incaricato della ricerca nel mese di marzo 2003, si è conclusa solo di recente poiché il comitato scientifico di valutazione appositamente istituito presso lo stesso ministero ne ha avviato l'esame a partire dal successivo mese di giugno, invitando l'Istituto nell'ottobre scorso ad apportare modifiche e integrazioni anche alla luce delle innovazioni introdotte alla normativa vigente in tema di tratta dalla legge 11 agosto 2003 n. 228. Il rapporto definitivo è stato prodotto il 24 novembre 2003.

Nel dare atto del ritardo con cui l'Istituto ha reso il prodotto commissionatogli, cui si è fatto cenno nell'ambito del precedente referto avendo riguardo, anche, alle principali cause che lo hanno determinato, non può non rilevarsi come esso risulti ulteriormente accresciuto dai tempi non brevi in cui il comitato scientifico ha effettuato la valutazione del rapporto finale, tali da porsi a ridosso dell'emanazione della riferita legge in tema di tratta, recentemente intervenuta ad apportare modifiche nella materia. Per completezza di informazione allo stato degli atti, si riferisce che alla data del 31.12.2003 a fronte della prevista spesa di € 240.000 sono stati erogati, per l'azione di sistema in questione, € 168.275,42 di cui €10.673,42 al personale che ha svolto funzioni di segreteria ed €31.483,22 a consulenti esterni.

Da ultimo, il progetto di Numero verde anti-tratta, per il quale sono stati complessivamente spesi, dall'1.1.2002 al 31.12.2003, € 1.716.555,14⁶⁴ risulta tuttora in corso.

Nel confermare quanto esposto nel precedente referto⁶⁵ circa l'impossibilità di apprezzare economicamente il "valore" dei risultati conseguiti attraverso l'analisi del rapporto costi sostenuti-effetti raggiunti a causa dell'estrema "delicatezza" del fenomeno che si intende contrastare si dà, peraltro, atto delle iniziative di verifica in corso tra la commissione interministeriale, le regioni e gli enti locali affidatari delle postazioni locali in ordine all'opportunità di mantenere il servizio come attualmente strutturato.

⁶² La nuova azione ha avuto avvio a seguito della stipulazione di un ulteriore protocollo d'intesa tra il ministero dell'interno e il dipartimento per le pari opportunità, intervenuta il 24 febbraio 2003. Essa prevede il rimpatrio assistito di ottanta persone vittime di tratta.

⁶³ Si veda in proposito quanto riferito alle pagg. 126 e seguenti della delib. n. 22/03

⁶⁴ Il costo si riferisce alla postazione nazionale e alle postazioni locali ed è comprensivo di canone e traffico telefonico.

Si precisa comunque, che la postazione centrale e quelle locali ubicate nel Sud Italia sono finanziate con fondi strutturali dell'U.E. e le restanti postazioni locali con gli stanziamenti di cui all'art. 18 del T.U. immigrazione.

⁶⁵ Si vedano, in proposito, le pagg. 127 e 128 della deliberazione 22/03.

Sugli esiti di tali iniziative, con particolare riguardo, anche, alle modalità e condizioni di stipula delle convenzioni che prenderanno effetto allo scadere di quelle attualmente in essere (29 febbraio 2004), non potrà che riferirsi nel corso dell'anno 2004.

8. ATTIVITA' FINALIZZATE ALLA PROGRAMMAZIONE E REGOLAMENTAZIONE DEI FLUSSI MIGRATORI

8.1 Quadro organizzativo e iniziative adottate.

Come già evidenziato nel paragrafo dedicato al "nuovo quadro normativo e organizzativo"⁶⁶, il contrasto dell'immigrazione clandestina e l'integrazione degli stranieri extracomunitari regolarmente immigrati nel nostro Stato costituiscono precipui obiettivi della legge n. 189 del 2002, per il cui raggiungimento è presupposto indefettibile, insieme alle intese con Stati ad alto tasso migratorio (di cui già si è trattato al paragrafo 7.1), la conoscenza del numero delle unità lavorative assorbibili dal mercato del lavoro, con riferimento alle diverse mansioni.

Nel ricordare che ancora non è stata emanata la disciplina regolamentare del nuovo sistema di ingressi, di cui costituisce importante corollario l'art. 19 della legge n. 189 del 2002, che, nel modificare l'art. 23 del decreto legislativo n. 286 del 1998, ha introdotto la possibilità di svolgere nei paesi d'origine, nell'ambito di programmi approvati, attività di istruzione e formazione professionale, finalizzate all'inserimento lavorativo, si evidenzia che un ruolo rilevante nel sistema delineato dal legislatore è attribuito al ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed in particolare, secondo quanto disposto dal ministro preposto nella "direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2003", al dipartimento delle politiche sociali e previdenziali - direzione generale per l'immigrazione⁶⁷. A questa, d'altronde, già spettava, oltre alla promozione dell'integrazione sociale degli immigrati, la partecipazione all'elaborazione ed alla messa a punto dei documenti di programmazione delle politiche dell'immigrazione, con precipuo riferimento al decreto di programmazione dei flussi dei lavoratori, la cui predisposizione, fino all'anno 2002, era assegnata alla competenza del dipartimento per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori - direzione generale per l'impiego, presso la quale il 3° comma dell'art. 32 del D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999 aveva istituito l'Anagrafe annuale informatizzata. L'attenzione della corte è stata, pertanto, diretta a verificare, da un lato, se e quali iniziative siano state assunte per favorire una più attenta gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro subordinato verso l'Italia, dall'altro quali interventi siano stati realizzati al fine di consentire un positivo inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro nazionale, anche alla luce del nuovo testo del citato art. 23.

⁶⁶ V. retro pagg. 11 e seguenti.

⁶⁷ ⁶⁷ In particolare, alla direzione generale per l'immigrazione è attribuito l'obiettivo strategico "attività finalizzate alla programmazione ed alla definizione della nuova regolamentazione dei flussi migratori", nel cui ambito sono compresi gli "obiettivi operativi": "elaborazione del regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione in materia di lavoro" ed "elaborazione del decreto flussi di ingresso per motivi di lavoro subordinato". Nell'ambito del medesimo Obiettivo strategico è inserita anche "la gestione e monitoraggio della legalizzazione", al cui esame, peraltro, apposito capitolo sarà più avanti dedicato.

Peraltro, la necessaria complementarità dei due profili operativi, già evidenziata nella precedente relazione, ha avuto quale conseguenza che quasi tutte le iniziative intraprese negli anni 2002-2003 da ciascuna delle strutture succedutesi nella gestione della politica dei flussi migratori, si siano concretizzate in attività riferibili ad entrambe le aree, in relazione alle quali non appare proficuo un esame separato.

E', inoltre, emerso che per lo svolgimento delle attività propedeutiche alla gestione in parola le menzionate direzioni del ministero hanno affidato, a titolo oneroso, ad enti dotati di competenze qualificate in materia di immigrazione e/o di politiche del lavoro, la realizzazione di specifici progetti, volti a favorire lo sviluppo e la gestione dell'incontro tra domanda e offerta lavoro, riferiti al fabbisogno del mercato italiano di lavoratori extracomunitari, anche agevolando l'uso di strumenti informatici e promuovendone la conoscenza presso l'utenza interessata.

Ed infatti, come già evidenziato nella precedente relazione⁶⁸, la direzione generale per l'impiego si è avvalsa, sin dal 1999, della collaborazione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (O.I.M.) alla quale, per quanto qui interessa, sul finire del 2001 era stata affidata la realizzazione del progetto denominato "azioni di sistema, servizi di orientamento, interventi formativi e di reinserimento in Italia a favore di lavoratori migranti".

Alla stessa organizzazione internazionale si è rivolta anche la direzione generale per l'immigrazione, che ha ad essa commissionato, il 23 novembre dello stesso anno, la prosecuzione del progetto "Flussi migratori dall'Albania", posto in essere negli anni 1999/2000.

La direzione da ultimo citata, dal canto suo, ha ritenuto necessario avvalersi, per gli scopi in esame, della collaborazione, normativamente prevista in materia di politiche attive del lavoro, di Italia Lavoro s.p.a., cui, nel dicembre del 2002, ha conferito l'incarico di creare un modello per la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro verso l'Italia. Contestualmente la medesima direzione ha provveduto ad assicurarsi la fornitura di un servizio di formazione - da erogare nei paesi di provenienza degli extracomunitari - diretto all'apprendimento della lingua e della cultura italiana.

Devesi, peraltro, rilevare che -ad eccezione della convenzione stipulata con l'O.I.M. il 23 novembre 2001, che è stata eseguita nel corso del biennio all'esame - gli accordi stipulati sono tuttora in corso e, pertanto, non è possibile valutarne gli effetti. Cionondimeno, si ritiene opportuno dar conto in questa sede del loro stato di attuazione, rinviando al prossimo referto una più compiuta analisi degli obiettivi raggiunti.

Da ultimo, si evidenzia che nel biennio in esame è stata avviato il Sistema informativo lavoratori stagionali (S.I.L.E.S.), la cui gestione nata presso la direzione generale per l'impiego, è passata nel 2003 alla direzione generale per l'immigrazione. Trattasi, come meglio verrà detto più avanti, di una sperimentazione informatica diretta a semplificare il

⁶⁸ v. 131 e segg.

procedimento per l'ingresso degli extracomunitari per motivi di lavoro subordinato di carattere stagionale, il cui iter procedimentale mal si conciliava con le esigenze dei settori produttivi interessati ad acquisire in tempi brevi la disponibilità di manodopera straniera.

8.2 Accordi stipulati fra la direzione generale per l'impiego e l'O.I.M. il 15 ottobre 2001.

Come già rappresentato nella precedente relazione - nel corso della quale alle convenzioni in parola era stato fatto solo un accenno, in considerazione dello stato iniziale della loro esecuzione⁶⁹ - in data 15 ottobre 2001 la direzione generale per l'impiego ha accettato i due progetti presentati dall'Organizzazione Internazionale per le migrazioni (O.I.M.) "Azione di Sistema a supporto delle politiche di integrazione sociale e occupazionale di lavoratori immigrati in Italia, coerenti con l'inserimento lavorativo in particolare a sostegno di interventi di mobilità assistita", aventi identico contenuto, ma diverse aree di intervento, dovendo operare uno nelle regioni Obiettivo 1 e l'altro nelle regioni Obiettivo 3⁷⁰.

I medesimi costituiscono, in qualche modo, la prosecuzione del "Progetto Quadro di orientamento, formazione professionale e consulenza a favore di migranti e profughi dell'area balcanica" affidato alla Organizzazione alla fine del mese di aprile dell'anno 2000, il quale prevedeva, fra l'altro, l'avvio di una sperimentazione informatica (il Sistema Anagrafe Informatizzata dei lavoratori extracomunitari- A.I.L.E.) incentrata sulla costruzione di un data-base comune al ministero del lavoro-direzione generale per l'impiego, all'O.I.M. ed alle direzioni provinciali del lavoro⁷¹.

Fra le attività affidate alle cure dell'Organizzazione dagli accordi del 2001, si segnala:

- la realizzazione di un'indagine conoscitiva tramite schede di rilevazione territoriale ed elaborazione di dati esistenti in merito alla discriminazione sul lavoro ed al livello di inserimento di immigrati sulla base di indicatori geografici e settoriali;
- la programmazione di iniziative territoriali (circa 40 per l'Ob. 1 e 80 per l'Ob.3) a supporto dell'incontro domanda-offerta da destinare a lavoratori immigrati o candidati all'immigrazione in Italia, e di orientamento-formazione sull'utilizzo della sperimentazione menzionata;
- la programmazione e realizzazione di corsi di orientamento linguistico, sociale, culturale e giuridico per circa 2.000 lavoratori immigrati (800 per un progetto e 1.200 per l'altro), iscritti alla banca dati del sistema A.I.L.E. e/o ammessi in Italia

⁶⁹ Vedi pag. 138.

⁷⁰ L'Obiettivo 1 riguarda l'adeguamento delle regioni definite "in ritardo di sviluppo" presentando un PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria, l'obiettivo 3 sostiene l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione per le regioni escluse dall'Obiettivo 1.

⁷¹ Per maggiori approfondimenti sul "Progetto Quadro di orientamento, formazione professionale e consulenza a favore di migranti e profughi dell'area balcanica" e sul sistema A.I.L.E. v. relazione approvata con deliberazione n. 22/2003/G pagg. 134 e segg.

nell'ambito delle quote annuali di ingresso (con particolare riferimento a cittadini albanesi e tunisini);

- il consolidamento e potenziamento delle reti territoriali di riferimento;
- la diffusione e promozione dell'A.I.L.E. tra i servizi per l'impiego;
- lo svolgimento di una campagna di informazione ed orientamento all'utilizzo del menzionato sistema, da rivolgere in particolare alle associazioni dei datori di lavoro ed agli imprenditori;
- l'assistenza tecnica ad associazioni dei datori di lavoro ed imprenditoriali che vogliono reclutare personale immigrato attraverso l'anagrafe dei lavoratori extracomunitari.

Il costo globale dei singoli progetti (la cui durata era stabilita in 24 mesi, a decorrere dalla data di comunicazione all'O.I.M. dei decreti di approvazione di ciascuna convenzione) è stato fissato rispettivamente in £. 4.000.000.000 (pari a € 2.065.827,60) per il progetto relativo all'Obiettivo 1 e in £. 6.000.000.000 (pari a € 3.098.741,39) per l'altro.

Il relativo finanziamento è previsto a carico del Fondo Sociale Europeo e del Fondo di rotazione istituito dall'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183⁷² - "Azioni di sistema" - Obiettivo 1 e Obiettivo 3⁷³.

Gli accordi in parola, peraltro, sono stati oggetto di modifiche ed integrazioni formalizzate in nuove convenzioni stipulate, una prima volta, in data 24 luglio 2002, ed una seconda il 10 luglio 2003, in dipendenza di eventi ascrivibili all'esecuzione dell'accordo del 2000.

Va, infatti, a questo punto rammentato che all'inizio del 2002 il software A.I.L.E. -che, come è noto, doveva essere fornito dall'O.I.M. in esecuzione del citato accordo firmato nell'aprile 2000- era risultato incompatibile con la rete R.U.P.A., nel frattempo attivata nelle amministrazioni pubbliche, e che nel mese di ottobre dello stesso anno motivi di sicurezza informatica avevano costretto l'amministrazione a disattivare il sito internet, aderendo ad una precisa richiesta degli organi di sorveglianza postale, in quanto era "soggetto ad attacchi di virus informatici esterni".

Peraltro, in epoca alquanto prossima alla comunicazione dell'amministrazione postale, tra il ministero e l'organizzazione internazionale è intervenuta una prima modifica ed integrazione agli accordi, firmata in data 24 luglio 2002 che, pur non modificando il costo globale inizialmente previsto, ha contemplato il potenziamento del sistema centrale dell'A.I.L.E. e la realizzazione di un portale dedicato all'attività progettuale, prorogando la scadenza al 31 ottobre 2003. Ulteriori modifiche hanno riguardato aspetti procedurali, relativi alla fase del

⁷² L'art. 5 della legge n. 183/1987 ha istituito nell'ambito del ministero del tesoro - ragioneria dello Stato un fondo di rotazione con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio. Ai sensi del successivo art. 6 il fondo eroga, su richiesta delle competenti amministrazioni e nei limiti delle quote indicate dal CIPE, alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati interessati "la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria e può altresì concedere ai soggetti titolari dei progetti compresi nei programmi medesimi, che ne facciano richiesta nei modi stabiliti dal regolamento, anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio delle Comunità europee".

⁷³ In particolare, per l'Obiettivo 1 i costi gravano per il 70% sul F.S.E. e per il 30% sono a carico nazionale, mentre per l'Obiettivo 3 il rapporto è, rispettivamente, del 45% e del 55%.

controllo e della verifica della documentazione prodotta, propedeutiche al rimborso delle spese sostenute dall'O.I.M..

Con la seconda modifica, intervenuta ad un anno di distanza, si è, invece, provveduto ad eliminare dai progetti sia l'attività relativa al potenziamento del menzionato sistema (che, si rammenta, era stato disattivato) che la realizzazione del portale informatico. Di conseguenza, come più analiticamente risulta dalla tabelle n. 15 e n. 16, le risorse destinate al potenziamento del Sistema e alla "ricerca territoriale" (voce in cui era compresa la realizzazione di un'indagine conoscitiva da effettuare tramite schede di rilevazione territoriale ed elaborazione di dati esistenti in merito alla discriminazione del lavoro) sono state rimodulate in favore delle voci di spesa: "coordinamento", che riguarda i costi del personale di coordinamento e di segreteria, nonché del capo progetto; "seminari e incontri territoriali con le forze sociali e i rappresentanti istituzionali", nel cui ambito rientrano le spese relative all'organizzazione di una campagna di informazione all'utilizzo delle norme, procedure e sistemi informatici realizzati in Italia e in alcuni paesi d'emigrazione rivolta in particolare ad associazioni di datori di lavoro e ad imprenditori; e "valutazione e monitoraggio", che ha ad oggetto le spese necessarie allo svolgimento del monitoraggio tecnico e finanziario del progetto, oltre a quello sulla ricaduta occupazionale degli immigrati destinatari dei corsi.

Sono, inoltre, previste nuove voci di spesa per consulenze successive ai corsi di orientamento per favorire la ricaduta occupazionale del lavoratore immigrato, nonché per la formazione degli orientatori e mediatori, per la produzione di materiali didattici e per la loro impaginazione tipografica e stampa. Queste ultime tre voci, peraltro, ricadevano in precedenza in quelle afferenti la "realizzazione dei costi di orientamento".

In esito a questi ultimi accordi integrativi è stata prevista un'ulteriore proroga dei progetti, senza oneri aggiuntivi, fino al 31 maggio 2004.

Per quanto attiene al loro stato di realizzazione, è emerso che in un primo periodo (ottobre 2001/luglio 2002) l'attività svolta dall'O.I.M. è stata essenzialmente di tipo propedeutico alle diverse fasi progettuali previste. Infatti, si è provveduto ad elaborare un modello statistico di ripartizione delle attività di orientamento per immigrati e di informazione per imprenditori e servizi per l'impiego nelle regioni interessate e ad individuare procedure di "accreditamento degli enti", ai quali assegnare la realizzazione dei corsi e dei seminari da svolgere nelle diverse regioni.

A decorrere dall'agosto 2002, sono state, invece, poste in essere molteplici attività, fra le quali, si segnalano:

- la pianificazione, organizzazione e affidamento ad enti di formazione di 55 corsi di orientamento (28 per le regioni Ob. 1 e 27 per le regioni Ob. 3), per un totale di più di 1000 beneficiari;

- la realizzazione di sessioni di formazione per gli orientatori e mediatori culturali degli enti di formazione prescelti. Le sessioni realizzate, della durata massima di 40 ore, sono state 4, per un totale di 454 partecipanti;
- la partecipazione e sottoscrizione di convenzioni aventi ad oggetto la realizzazione di 9 incontri territoriali diretti alla promozione del progetto, organizzati dai partner locali nelle regioni Ob. 1;
- la partecipazione a 14 seminari informativi, ai quali hanno partecipato le rappresentanze degli enti locali e dei Centri per l'impiego, nelle regioni Ob. 3;
- la redazione di un manuale in tre volumi dedicato all'orientamento linguistico, sociale giuridico, lavorativo e psicosociale degli immigrati;
- la creazione di un vademecum sintetico in italiano, albanese ed arabo diretto a favorire la conoscenza delle principali norme relative all'inserimento lavorativo, economico e sociale degli immigrati;
- l'organizzazione di una serie di incontri tra ricercatori esperti in tema di immigrazione nel territorio di riferimento e in Italia, per definire il disegno di una ricerca diretta a valutare le condizioni dell'inserimento lavorativo e dell'integrazione sociale dei lavoratori tunisini e marocchini in Italia. I primi incontri, che si sono tenuti nei mesi di giugno e luglio 2003, hanno avuto ad oggetto lo studio delle metodologie di ricerca ed il relativo piano di azione, mentre nel successivo mese di novembre è stato definito il "piano di ricerca/indice comune" per ciascuno dei capitoli dello studio.

Con riferimento, invece, al profilo finanziario si rinvia alle tabelle di seguito riportate nelle quali si dà conto delle macrovoci di costo indicate nel preventivo allegato ad ognuna delle due convenzioni stipulate nell'ottobre 2001 nonché nell'allegato agli accordi integrativi firmati il 10 luglio 2003.

I costi indicati sono quelli certificati dall'Organizzazione per il rimborso delle spese sostenute da quando i progetti hanno avuto inizio (e cioè dal 15 novembre 2001 per il Progetto dell'area Ob. 3 e dal 1° gennaio 2002 per quello dell'area Ob. 1) al 30 novembre 2003, in relazione ai quali l'amministrazione, dopo aver provveduto ai dovuti riscontri, ha interessato il ministero dell'economia e delle finanze per la conseguente liquidazione.

Al fine di rendere maggiormente intelligibili le "macrovoci di costo" indicate nelle tabelle si fa presente che nella voce "ricerca territoriale" sono comprese le spese relative alle consulenze specialistiche e alle spese di missione, mentre nelle spese di amministrazione sono da ascrivere quelle relative al personale amministrativo dell'O.I.M., all'affitto dei locali e degli arredi e/o attrezzature, alla manutenzione ordinaria e alla pulizia dei locali, all'illuminazione, al riscaldamento e al condizionamento, alle spese telefoniche e per i collegamenti telematici ed, infine, alle spese postali, di cancelleria e per stampati.

Nel constatare una regolarizzazione nei tempi di presentazione delle richieste di rimborso e della relativa documentazione da parte dell'O.I.M., nonché nelle verifiche di competenza dell'amministrazione, si osserva che desta perplessità il prospetto allegato all'autocertificazione delle spese sostenute per il progetto relativo all'obiettivo 1 nel periodo 1° settembre – 30 novembre 2003, in quanto nella colonna relativa al preventivo approvato risulta un importo totale maggiore di quello previsto nell'allegato all'accordo modificativo stipulato il 10 luglio 2003 (€ 2.082.432,90 invece di € 2.065.827,59). Si discostano da quelli concordati, infatti, i costi riportati sub "coordinamento" - ascesi da € 188.901,60 ad € 192.000,000 - e quelli previsti per la voce "spese di amministrazione e costi generali O.I.M.", saliti da € 190.698,33 ad € 204.205,28. Ed infatti, se è vero che una corrispondente variazione in diminuzione si rinviene nella autocertificazione resa per lo stesso periodo per il "PON Obiettivo 3", non è, comunque chiaro sulla base di quali criteri sia consentito al soggetto attuatore modificare unilateralmente i preventivi di spesa.

L'amministrazione, nel corso dell'adunanza, ha peraltro assicurato che le divergenze rilevate dipendono da meri errori materiali nella compilazione delle autocertificazioni e che le medesime non comportano, né potrebbero, modificazione alcuna nei preventivi approvati.

Dalla lettura del citato prospetto, si evince che alla data 30 novembre per l'accordo relativo alle aree Ob. 1 sono state effettuate spese per il 40,88% dell'importo previsto in preventivo, mentre per l'altro la percentuale è pari al 32%. In particolare, le voci di costo per le quali maggiore è stata la richiesta di rimborso sono quelle relative alla "progettazione" seguite dalle spese per la "produzione materiali didattici", per il "coordinamento" e dalle "spese di amministrazione e costi generali O.I.M.", mentre basso appare il livello delle spese sostenute per attività di orientamento degli immigrati.

Deve, peraltro, rilevarsi che i dati forniti dalla direzione generale per l'impiego sono da riportare alla fine del mese di novembre 2003, quando mancavano ancora sei mesi alla scadenza della convenzione.

Tabella n. 15

Progetto Obiettivo 1					
Macrovoce di costo	Preventivo allegato all'accordo di integrazione del 24/07/2002	Preventivo allegato all'accordo di integrazione del 10/07/2003	Spese certificate	Rapporto voce di costo su totale costi	Percentuale spese certificate su preventivo del 10/7/2003
Progettazione intervento	8.000,00	8.000,00	7.921,94	0,39	99,02
Coordinamento	163.200,00	188.901,60	153.541,14	9,14	81,28
Potenziamento del sistema centrale e realizzazione portale	279.920,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ricerca territoriale	143.082,80	72.000,00	15.001,51	3,49	20,84
Seminari e incontri territoriali con forze sociali e rappresentanze istituzionali e sensibilizzazione SPI	186.958,00	194.791,20	38.189,23	9,43	19,61
Attività d'informazione, sensibilizzazione e diffusione dei risultati	77.468,40	75.468,40	9.852,06	3,65	13,05
Orientamento immigrati	871.779,00	868.800,00	322.818,08	2,15	37,16
Formazione orientatori e mediatori	0,00	44.420,61	12.081,14	42,06	27,20
Produzione materiali didattici	0,00	30.977,02	26.949,46	1,50	87,00
Impaginazione tipografica e stampa materiali didattici	0,00	40.294,18	8.988,60	1,95	22,31
Consulenza per favorire la ricaduta occupazionale	0,00	164.163,37	0,00	7,95	0,00
Valutazione e monitoraggio	131.214,51	187.312,87	108.958,58	9,07	58,17
Spese di amministrazione e costi generali O.I.M.	204.205,28	190.698,33	140.106,22	9,23	73,47
TOTALE	2.065.827,99	2.065.827,58	844.407,96	100,00	40,88

Fonte dati:elaborazione corte dei conti su dati forniti dalla direzione generale per l'impiego

Tabella n. 16

Progetto Obiettivo 3					
Macrovoce di costo	Preventivo approvato il 24/07/02	Preventivo approvato il 10/07/03	Spese certificate	Rapporto voce di costo su totale costi	Percentuale spese certificate su preventivo del 10/07/03
Progettazione intervento	12.000,00	12.000,00	11.882,90	0,39	99,02
Coordinamento	237.054,00	283.352,40	225.853,97	9,14	79,71
Potenziamento sistema centrale e realizzazione portale	413.166,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ricerca territoriale	214.623,74	108.000,00	18.942,22	3,49	17,54
Seminari e incontri territoriali con forze sociali e rappresentanze istituzionali e sensibilizzazione SPI	289.216,00	292.186,80	49.292,07	9,43	16,87
Attività d'informazione, sensibilizzazione e diffusione dei risultati	116.203,00	113.202,60	15.165,49	3,65	13,40
Orientamento immigrati	1.307.154,00	1.303.200,00	244.143,02	42,06	18,73
Formazione orientatori e mediatori	0,00	66.630,92	8.813,20	2,15	13,23
Produzione materiali didattici	0,00	46.465,54	29.385,00	1,50	63,24
Impaginazione tipografica e stampa materiali didattici	0,00	60.441,26	12.863,70	1,95	21,28
Consulenza per favorire la ricaduta occupazionale	0,00	246.245,06	0,00	7,95	0,00
Valutazione e monitoraggio	236.784,09	280.969,31	182.370,09	9,07	64,91
Spese di amministrazione e costi generali O.I.M.	272.540,56	286.047,50	192.790,90	9,23	67,40
TOTALE	3.098.741,39	3.098.741,39	991.502,56	100,00	32,00

Fonte dati: elaborazione corte dei conti su dati forniti dalla direzione generale per l'impiego

8.3 Il Progetto O.I.M. "Flussi migratori dall'Albania in Italia".

Con decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali in data 23 novembre 2001 è stata approvata la convenzione stipulata con l'O.I.M. il precedente giorno 22, con la quale è stata alla medesima affidata la continuazione del sistema di selezione e registrazione di lavoratori albanesi disposti a migrare in Italia per motivi di lavoro, realizzato in adempimento della convenzione firmata il 20 dicembre 2000 dall'Organizzazione con il Governo italiano (rappresentato dal sottosegretario di Stato del ministro del lavoro).

La relativa spesa, pattuita in €. 258.228,45 grava sul capitolo 6019 dello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, (oggi cap. 1891 del ministero del lavoro) esercizio finanziario 2001, residui 1999.⁷⁴

Dal rapporto finale depositato dall'O.I.M. l'11 marzo 2003, si apprende che il processo di regolarizzazione disposto dalla legge n. 189/2002 e la tardiva emissione del decreto flussi dei lavoratori, hanno prodotto una diminuzione numerica di domande di nuovi candidati per la selezione. Per tale motivi, "al fine di evitare di alimentare eccessive aspettative di emigrazione e collocamento in Italia tra il pubblico albanese", l'O.I.M., previo accordo con il ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha ridotto il target finale da selezionare a 1.060 unità⁷⁵, contro le 2.000 stabilite in convenzione.

I nominativi dei lavoratori selezionati sono stati inseriti nella banca dati già utilizzata per l'esecuzione della prima convenzione e trasmessi dalla sede albanese dell'O.I.M. in Albania, per essere, poi, messi a disposizione del ministero.

Contestualmente si è provveduto anche all'aggiornamento dei dati già inseriti, contattando 4102 (delle 5417) persone già registrate, al fine di aggiornare la posizione lavorativa degli stessi e di conoscere eventuali cambiamenti circa la volontà di emigrare in Italia. In esito a tale sondaggio è emerso che:

- 1.525 persone hanno fatto ingresso in Italia e sono regolarmente occupati,
- 2.514 hanno confermato di voler rimanere nella banca dati,
- 63 non sono più disponibili a lavorare in Italia.

Al fine di dare la necessaria diffusione alla lista dei lavoratori albanesi selezionati, l'amministrazione ha provveduto ad attivare un link sul proprio sito.

⁷⁴ V. come già riferito nella precedente relazione, le risorse stanziare sul cap. 6019 per l'esercizio 1999 sono state impegnate contabilmente con decreto del capo dipartimento del 23 dicembre 1999, mantenendo la disponibilità delle risorse negli anni 2000 e 2001.

⁷⁵ Su 9960 persone convocate si sono presentati alla selezione 2179 candidati. Di questi hanno superato le prove (costituite da due interviste dirette a verificare una il livello di conoscenza della lingua italiana, l'altra le capacità professionali) le 1060 unità di cui sopra.

8.4 Decreto del 23 dicembre 2002, con cui il ministero del lavoro e delle politiche sociali ha affidato ad Italia Lavoro s.p.a. la realizzazione di un programma di azioni di supporto alla gestione qualificata del flusso migratorio per motivi di lavoro verso l'Italia.

Con nota del 9 dicembre 2002 la direzione generale per l'immigrazione ha invitato Italia Lavoro s.p.a. - ai sensi dell'art. 30 della legge 28 dicembre 2001, n. 448⁷⁶- a formulare un progetto, avente ad oggetto la creazione di un modello per la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro verso l'Italia, in applicazione della nuova normativa, e ad indicarne i relativi costi.

Il Programma tecnico, trasmesso dalla società in data 23 dicembre 2002 ed affidato alla sua realizzazione con decreto in pari data, si articola in una serie di attività individuate solo genericamente⁷⁷, rinviandosi la loro definizione a *piani operativi bimestrali*, da elaborare sulla base delle esigenze specifiche comunicate dal ministero del lavoro e delle politiche sociali, e da questo approvati. E', inoltre, contemplata la creazione di un'adeguata organizzazione interna, articolata in organi centrali e periferici⁷⁸, mentre per quanto attiene alla tempistica, si dispone che l'ultimazione delle attività affidate alla Società debba avvenire entro 12 mesi decorrenti dalla comunicazione della registrazione del decreto medesimo, incombenza cui l'amministrazione ha provveduto con nota del 10 febbraio 2003. Entro trenta giorni dalla stessa data si prevede che la Società sottoponga all'approvazione del ministero il primo piano operativo, mentre per i piani successivi si dispone la presentazione con cadenza bimestrale.

Per l'espletamento delle attività affidate è assegnata ad Italia Lavoro s.p.a. la somma complessiva di €. 2.000.000,00 IVA inclusa, *ove dovuta*, sulla base di costi dichiarati dall'ente, in un allegato al suddetto programma tecnico.

⁷⁶ L'art. 30 della legge n. 448/2001 prevede che il ministero del lavoro e delle politiche sociali si avvale di Italia Lavoro s.p.a., istituita con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 maggio 1997, per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego.

⁷⁷ Nell'art. 1 del decreto, infatti, si legge che la società "si impegna a realizzare le attività di seguito elencate:

- assistenza alle relazioni industriali, costruzione e coordinamento del partenariato italiano e dei paesi d'origine;
- analisi degli indirizzi, delle nuove regole nazionali e di tutti gli interventi promossi, a livello nazionale ed internazionale, oltre che dei contesti locali dei paesi d'origine e progettazione di modelli di azione e standard minimi per la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro;
- sviluppo, promozione ed implementazione della banca dati del sistema informativo per la gestione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro dei lavoratori interessati ad un progetto migratorio verso l'Italia;
- promozione e diffusione dei modelli e standard minimi nei paesi d'origine;
- promozione e comunicazione del programma".

⁷⁸ Secondo quanto dettato al punto 5 del documento in esame, per la realizzazione del programma è prevista l'istituzione di:

- un organo centrale di indirizzo e pianificazione, composto dal direttore generale per l'immigrazione e dal responsabile di Italia Lavoro del Programma;
- una struttura di coordinamento delle attività, composta da un coordinatore organizzativo ed uno scientifico, il cui compito è di sovrintendere alla gestione del Programma;
- una struttura centrale, composta da professionisti di alto livello, per la realizzazione delle attività definite nella primo obiettivo specifico;
- unità tecniche di servizi, composte da professionisti in grado di realizzare le attività contenute nella seconda componente del programma, i quali, se necessario, dovranno costituire strutture fisiche in loco per l'implementazione delle attività nelle aree che verranno scelte.

I relativi pagamenti dovranno essere effettuati, con cadenza trimestrale posticipata entro sessanta giorni dalla ricezione delle fatture, alle quali deve essere unita sia una relazione dettagliata sullo stato di avanzamento del progetto che la rendicontazione delle spese sostenute, comprensiva della relativa documentazione amministrativo-contabile giustificativa delle spese stesse.

La spesa, come già detto in altra parte della relazione⁷⁹, grava sul capitolo 1891 dell'U.P.B. 3.1.2.12 "Fondo politiche migratorie".

In data 3 marzo 2003 la Società ha trasmesso un documento definito "1° Piano operativo" nel quale, dopo aver ribadito che l'obiettivo generale del Programma consiste nella *predisposizione e promozione, per conto del ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un modello di gestione dei flussi di entrata in applicazione della nuova normativa e in modo coerente con il sistema di gestione del mercato del lavoro italiano*, si analizzano quelli specifici diretti, in estrema sintesi, a:

- favorire la gestione contingente dei flussi di lavoro attraverso la predisposizione di una scheda anagrafica funzionale alla realizzazione delle liste di ingresso, ex art. 21, c. 5;
- favorire l'attuazione dell'art. 23 del decreto legislativo n. 286/98, come modificato dalla legge n. 189 del 2002;
- armonizzare, attraverso specifici interventi ed elaborando appositi strumenti operativi, i sistemi informativi presenti presso le rappresentanze diplomatiche italiane, le istituzioni governative e le agenzie locali presenti nei paesi d'origine con l'anagrafica dei lavoratori extracomunitari, in modo compatibile con gli sviluppi in atto del SIL nazionale.

La realizzazione di tali obiettivi specifici deve essere supportata dalla *implementazione e gestione di un network*, mediante l'utilizzo di una piattaforma tecnologica (Portale Italia Lavoro), tra tutti gli operatori pubblici e privati italiani e dei paesi d'origine, al fine di consentire lo scambio e la circolazione delle informazioni tra i soggetti coinvolti nel progetto. Del documento in parola fa parte anche un dettagliato elenco dei singoli interventi da effettuare e della loro scansione temporale, avente quale dies a quo il 10 marzo 2003 e quale dies ad quem il 30 gennaio 2004.

L'atto in esame, approvato dalla direzione generale per l'immigrazione in data 17 giugno 2003, non sembra integrare quello ipotizzato dall'art. 3 del menzionato decreto del 23 dicembre 2002, il quale, come già detto, avrebbe dovuto consistere in un progetto avente efficacia bimestrale. Una conferma di tale assunto sarebbe fornita dalla nota di Italia Lavoro n. 03548 del 3 luglio 2003, diretta al ministero del lavoro, avente ad oggetto la trasmissione del "1° Piano operativo bimestrale". Tale nuovo documento, intestato "programmazione

⁷⁹ V. par. 6.1.3.

gestione flussi" concerne, peraltro, le attività da svolgere nel trimestre 2 luglio - 1° ottobre 2003.

Su di esso la competente direzione generale ha espresso il suo parere favorevole, con osservazioni, in data 9 luglio 2003. Non risulta dagli atti, quali conseguenze abbiano determinato i rilievi mossi.

Sembra, pertanto, che il concreto avvio del Programma sia avvenuto con cinque mesi di ritardo rispetto a quanto previsto nel decreto del citato 23 dicembre 2002. Non sono note le cause che hanno determinato il trascorrere di tale lasso di tempo, né i motivi per cui si sia ritenuto necessario far precedere la predisposizione del "1° Piano operativo bimestrale" da un nuovo "Programma delle attività", la cui approvazione da parte della struttura competente è intervenuta dopo tre mesi dalla sua presentazione.

Con riferimento all'esecuzione del "1° Piano operativo", l'amministrazione ha reso noto⁸⁰ che in relazione agli obiettivi specifici sopra individuati, sono state rispettivamente svolte le seguenti attività:

- è in fase di ultimazione la predisposizione del modello di scheda semplificata da utilizzare nei test in Italia e all'estero;
- sono state avviate le relazioni con uno Stato estero, la Tunisia, e con alcune amministrazioni regionali interessate alla sperimentazione dei programmi formativi nei paesi d'origine;
- è stata assicurata la continuità nella gestione del SILES e sono state individuate le implementazioni funzionali all'ottimizzazione dello stesso, anche in vista del suo inserimento in un unico sistema informativo degli archivi automatizzati in materia di immigrazione.

Da ultimo si rileva che dal Sistema informativo RGS-corte dei conti non emerge nessuna erogazione in favore di Italia Lavoro s.p.a.

Rebus sic stantibus, non appare possibile esprimere giudizi sullo svolgimento delle complesse ed articolate attività affidate alla gestione della Società medesima, attività che denunciano un evidente ritardo sui tempi inizialmente stabiliti. Sul punto, l'amministrazione ha fatto presente che esso è imputabile al mancato perfezionamento dei regolamenti attuativi della legge n. 189 del 2002.

In merito all'argomento in trattazione sembra doveroso formulare due brevi annotazioni.

La prima attiene alla inesistenza di un'analisi dei costi preventivati da Italia Lavoro s.p.a. ai quali non si fa ulteriore accenno negli atti successivamente trasmessi, descrittivi solo delle attività da svolgere.

La seconda è originata dalla perplessità che la totalità delle spese impegnate con il decreto di cui sopra siano finanziate a valere sulle risorse di cui al capitolo 1891 "Fondo politiche

⁸⁰ Vedi nota n. 1784/SDG IMM/03 del 22 dicembre 2003.

migratorie”, destinato dal legislatore a specifiche aree d’attività⁸¹ fra le quali non sono comprese la gestione dei flussi migratori e l’elaborazione di sistemi informativi diretti a favorire l’incontro domanda-offerta di lavoro.

8.5 Convenzione con la società Dante Alighieri in data 23 dicembre 2002.

Nelle more dell’entrata in vigore del nuovo regolamento di esecuzione del testo unico, la direzione generale per l’immigrazione ha ritenuto necessario avviare taluni interventi propedeutici all’effettiva applicazione delle modifiche apportate all’art. 23 del t.u., *in una prospettiva di facilitazione della concreta attuazione del regime giuridico previsto* dalla novella del 2002.

Si è, così, deciso di acquisire, in via sperimentale, la fornitura di un servizio di formazione - da erogare nei paesi di provenienza degli extracomunitari - diretto all’apprendimento della lingua e della cultura italiana. A tal fine il 23 dicembre 2002 è stata stipulata una convenzione con la Società Dante Alighieri, alla quale è stata affidata a trattativa privata, ai sensi dell’art. 7, c. 2, lett.b) del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157⁸², la fornitura di un servizio di promozione, organizzazione e gestione (ivi compresa la preparazione, la somministrazione e la valutazione delle prove d’esame finali) di attività di formazione linguistica e culturale rivolta ad extracomunitari (nella misura massima di 2500 unità) da erogarsi nei paesi di provenienza di questi.

Il corrispettivo pattuito, pari ad €. 445.500,00, è finanziato sulle risorse stanziare nell’anno 2002 sul Fondo delle politiche migratorie (cap. 1891).

Le attività formative - per il cui svolgimento si prevede che la Società possa avvalersi anche del materiale didattico prodotto in esito alla convenzione stipulata il 20 dicembre 2000 dal ministero con la RAI, Radiotelevisione italiana s.p.a. per la realizzazione di un corso di lingua a distanza per immigrati⁸³ - dovranno essere svolte secondo un piano predisposto dalla Società, elaborato sulla base delle esigenze specifiche comunicate dall’amministrazione, in ordine, soprattutto, ai paesi di svolgimento delle attività ed ai criteri di individuazione dei destinatari delle attività formative.

In sede istruttoria è, peraltro, emerso che la mancata entrata in vigore del previsto regolamento ha impedito l’esecuzione di quanto pattuito⁸⁴.

⁸¹ V. retro par. 6.1.1.

⁸² La lett. b) dell’art. 7 del D.L.vo n. 157/1995 prevede che gli appalti pubblici di servizi possono essere aggiudicati a trattativa privata, senza preliminare pubblicazione di bando di gara “qualora, per motivi di natura tecnica, artistica o per ragioni attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l’esecuzione dei servizi possa essere affidata unicamente ad un particolare prestatore di servizi”.

⁸³ Notizie più precise sulla convenzione con la RAI, si rinvengono nella relazione approvata con deliberazione n. 22/2003/G, pagg. 53 e segg.

⁸⁴ v. nota della Direzione generale dell’immigrazione alla società n. 3970/03 del 3 marzo 2003.

Nel frattempo, la direzione generale per l'immigrazione, al fine di consentire un immediato avvio delle attività da parte della Società, ha avviato relazioni istituzionali con le competenti autorità della Tunisia (paese con il quale erano già stati firmati accordi di cooperazione in materia migratoria) seguendo un modello riproducibile successivamente con altri paesi interessati, firmatari di accordi analoghi.

8.6 Il Sistema Informativo Lavoratori Stagionali (S.I.LES)

Al fine di accelerare e semplificare il procedimento dettato dal testo unico e dal relativo regolamento di esecuzione per l'ingresso degli extracomunitari per motivi di lavoro subordinato⁸⁵, le amministrazioni coinvolte (ministeri del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno e degli affari esteri) hanno deciso nel corso del 2002 di avviare in via sperimentale un sistema informativo avente ad oggetto la gestione e il monitoraggio della programmazione dei flussi di ingresso dell'immigrazione regolare per il lavoro stagionale.

Pertanto, ancor prima dell'approvazione della legge n. 189/2002 - che tale iter procedimentale ha significativamente cambiato, rinviandone, peraltro, la relativa entrata in vigore all'approvazione del regolamento previsto dall'art. 34, 1° c. - la direzione generale per l'impiego ha attivato una procedura di gara per l'affidamento dei servizi di implementazione del sistema informativo in parola in esito alla quale è stata individuata la UNISYS s.p.a., che è stata formalmente incaricata di consegnare il software applicativo entro sei mesi con nota dell'8 aprile 2002, firmata per accettazione in calce dal Presidente della società.

Il corrispettivo pattuito è di €. 193.200,00 (IVA compresa).

Alla stessa società in data 30 novembre 2002 è anche stata commissionata la fornitura, per un periodo di 60 giorni, del servizio di manutenzione, gestione e aggiornamento del medesimo sistema informativo. Il relativo costo è stato pattuito in €. 81.600,00.

Per ambedue le convenzioni, per le quali non risultano emessi i decreti di approvazione, le spese hanno fatto carico sul cap. 1290 "Spese per l'istituzione e il funzionamento dell'anagrafe annuale informatizzata e dell'archivio dei lavoratori stranieri, comprese le

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 21 del t.u., approvato con decreto legislativo n. 286 del 1998, e del relativo regolamento di esecuzione, la procedura prevista per l'ingresso dello straniero per motivi di lavoro subordinato -procedura ancora vigente in attesa dell'approvazione del regolamento di esecuzione della legge n. 189/2002 -si articola nelle seguenti fasi:

- il datore di lavoro , che intende instaurare un rapporto di lavoro a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare richiesta nominativa di autorizzazione al lavoro alla direzione provinciale del lavoro, alla quale devono essere allegati i documenti di cui al 3°c. dell'art. 30 del regolamento
- la D.P.L. rilascia l'autorizzazione nel rispetto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi determinati nei DPCM con cui sono state definite le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio nazionale per motivi di lavoro subordinato,
- ricevuta l'autorizzazione al lavoro, il datore di lavoro deve presentarla, unitamente alla copia della domanda e della prescritta documentazione, alla questura competente per l'apposizione del nulla osta provvisorio ai fini dell'ingresso,
- l'autorizzazione , corredata dal nullaosta, è fatta pervenire dal datore di lavoro allo straniero ed è da questi presentata alla rappresentanza diplomatica o consolare per il rilascio del visto di ingresso,
- entro 8 giorni dal suo ingresso in Italia, lo straniero deve richiedere al questore della provincia in cui si trova, il permesso di soggiorno, che è rilasciato per le attività previste dal visto.

indennità di missione ed il rimborso spese, le spese per seminari e convegni a ciò destinati”, sul quale sono stati stanziati €. 258.228,00 nell’anno 2002 ed €. 235.000,00 nel 2003⁸⁶.

Il S.I.LES., avviato in via sperimentale dal 1° luglio 2002, utilizza il canale web per le reciproche interrelazioni tra le diverse istituzioni sopra citate, permettendo di espletare on line le pratiche previste dall’iter burocratico consentendo una diminuzione dei tempi burocratici, un controllo e verifica in tempo reale, da parte dell’amministrazione centrale, dello stato dei flussi migratori stagionali.

La direzione generale per l’immigrazione, nel frattempo subentrata nelle competenze della direzione generale per l’impiego, ha reso noto⁸⁷ che la procedura informatizzata in parola si affianca alla normale procedura, senza essere sostitutiva della medesima.

Alla data del 31 ottobre 2003, su 57.139 autorizzazioni al lavoro stagionale rilasciate dalle direzioni provinciali del lavoro, poco più della metà risultano dal SILES (per la precisione si fa presente che alla data del 21 novembre 2003 le autorizzazioni di cui è traccia nel Sistema erano 30.505).

E’ stato, infatti, reso noto che non tutte le amministrazioni interessate al procedimento sono collegate al Sistema, essendo ancora in corso di svolgimento gli adempimenti finalizzati a completarne e migliorarne il funzionamento, mentre risultano in fase di elaborazione progettuale gli interventi di potenziamento che consentiranno di gestire e monitorare non solo i lavoratori stagionali, ma tutti i flussi di ingresso per motivi di lavoro.

Il programma in parola ha raccolto l’assenso di massima del ministero dell’interno e del ministero degli affari esteri, in vista della istituzione degli Sportelli Unici per l’immigrazione previsti dalla legge n. 189 del 2002, nella cui strumentazione informatica, si prevede, confluiranno il S.I.LES. e la banca dati in esso presente.

Da ultimo, l’amministrazione ha rappresentato che “la predetta sperimentazione ha costituito l’occasione per un significativo cambiamento culturale degli operatori pubblici adibiti allo svolgimento dei compiti connessi con la gestione dei flussi d’ingresso, tale da assicurare un approccio a tali incombenze incentrato sull’utilizzo della strumentazione informatica”. Ciò consentirà, nel momento in cui entreranno in vigore i regolamenti attuativi della legge n. 189/2002 di dare pronta attuazione alla nuova normativa.

⁸⁶ Nel far presente che i corrispettivi menzionati costituiscono gli unici impegni assunti sul capitolo 1290 per l’anno 2002, si precisa che, a seguito dell’annullamento del mandato relativo al pagamento della 2^ rata della prima convenzione, l’amministrazione ha proceduto al relativo disimpegno, provvedendo ad assumere un nuovo impegno nell’esercizio 2003.

⁸⁷ V. nota n. 1784/SDG IMM/03 del 22 dicembre 2003.

9. LA REGOLARIZZAZIONE DEGLI IMMIGRATI

9.1. Quadro normativo

Ad integrazione del nuovo quadro ordinamentale volto ad ottenere un maggior controllo sugli extracomunitari che intendono soggiornare in Italia, la legge n. 189/2002 dispone la sanatoria dei rapporti di lavoro irregolarmente prestato da cittadini extracomunitari come badanti o come lavoratori domestici⁸⁸. In adesione, poi, ad uno specifico invito rivolto in tal senso al momento dell'approvazione della legge, identica procedura di emersione è stata dal Governo introdotta con il decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, poi, convertito con modificazioni nella legge 9 ottobre 2002, n. 222, (da ora in poi: d.l. n. 195/2002) anche nei confronti degli altri extracomunitari che prestano lavoro subordinato in posizione di irregolarità.

Nel precisare che il primo dei citati provvedimenti normativi ha quali destinatari esclusivamente coloro che hanno assunto alle proprie dipendenze a partire dal 10 giugno 2002 personale adibito ad attività di assistenza a componenti della famiglia affetti da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, ovvero al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare, mentre il secondo estende la regolarizzazione a *chiunque nell'esercizio di un'attività di impresa sia in forma individuale che societaria* abbia instaurato rapporti illegittimi a partire dal 12 luglio 2002, si evidenzia che la procedura all'uopo prescritta consiste:

- 1) nella presentazione agli uffici postali da parte del datore di lavoro entro l'11 novembre 2002 dell'apposita dichiarazione di emersione diretta alla prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per territorio. Essa deve contenere, a pena d'inammissibilità, l'indicazione di taluni dati espressamente prescritti; ai fini della sua ricevibilità, vanno allegati alla medesima copia sottoscritta della dichiarazione d'impegno a stipulare il contratto di soggiorno⁸⁹ per lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero per un contratto di lavoro di durata non inferiore ad un anno, nonché l'attestato di pagamento di una somma che per i domestici è stato determinato in €. 290,00 dal decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali

⁸⁸ Più precisamente il 6° comma dell'art. 33 (modificato dall'art. 2, c. 9 ter del decreto legge) prevede che la presentazione della dichiarazione di emersione di lavoro irregolare determina la non punibilità per le violazioni delle norme relative al soggiorno, al lavoro e di carattere finanziario, fiscale, previdenziale e assistenziale, nonché per gli altri reati e violazioni amministrative comunque afferenti all'occupazione di lavoratori extracomunitari indicati nella dichiarazione di emersione.

⁸⁹ Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato, come visto, costituisce una delle novità introdotte dalla legge n. 189 del 2002 al fine di garantire un reale inserimento nel mondo del lavoro. Secondo quanto previsto dall'art. 6 della legge n. 189/2002, che ne ha dettato la disciplina, inserendo dopo l'art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1998 l'art. 5 bis, la stipula del contratto di soggiorno avviene presso lo sportello unico per l'immigrazione e costituisce titolo valido per il rilascio del permesso di soggiorno a condizione che contenga la garanzia del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore e l'impegno al pagamento da parte del medesimo delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza.

del 26 agosto 2002⁹⁰, mentre per gli altri lavoratori dipendenti è stata fissata dal decreto-legge in 700,00 euro (v. art. 1, comma 3, lett. b);

- 2) nella verifica, entro 60 giorni (20 per le istanze ex art. 33) dalla loro ricezione, delle condizioni di ammissibilità e ricevibilità delle dichiarazioni da parte delle prefetture, le quali sono tenute altresì a curare la tenuta di un registro informatizzato di coloro che le hanno presentate e dei lavoratori extracomunitari assunti;
- 3) nell'accertamento ad opera della questura competente dell'inesistenza di motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno annuale e, entro 10 giorni successivi alla comunicazione di tale inesistenza, nell'invito della prefettura competente alle parti interessate di presentarsi per stipulare il contratto di lavoro subordinato e per il contestuale rilascio del permesso di soggiorno.

Tre giorni prima della pubblicazione del decreto legge sulla Gazzetta Ufficiale (avvenuta il 9 settembre 2002), è stata emanata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3242 nelle cui premesse viene riconosciuta la necessità di adottare misure idonee ad ovviare alla situazione di emergenza conseguente alla costante affluenza di cittadini stranieri irregolari. Per tale motivo, al fine di *far fronte ad una più efficace gestione dei compiti connessi alla procedura di emersione del lavoro irregolare*, è stata data facoltà al ministero del lavoro e delle politiche sociali di utilizzare, tramite un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo, nel limite massimo di trecento unità, prestatori di lavoro, da adibire all'espletamento delle operazioni di cui trattasi (v. art. 3).

A distanza di quattro mesi, l'urgenza e l'indifferibilità di portare a conclusione le procedure di regolarizzazione hanno indotto il Presidente del Consiglio dei Ministri ad intervenire nuovamente con un'ulteriore ordinanza (la n. 3262 del 31 gennaio 2003), che, sostituendo l'art. 3 appena citato, ha elevato a 350 unità il numero dei lavoratori assumibili dal predetto dicastero ed ha autorizzato il ministero dell'interno ad assumere anch'esso lavoratori interinali entro il numero di 900 unità.

Entrambe le amministrazioni sono state autorizzate anche *ad attivare, con ricorso alla trattativa privata, gli interventi relativi ad una migliore organizzazione delle attività connesse alla procedura di regolarizzazione, ivi compresi l'allestimento di appositi locali, l'attivazione e l'ottimizzazione di collegamenti informatici e ogni altra attività connessa al funzionamento o utile alla gestione* (art. 2, co. 3).

Inoltre, sempre al medesimo scopo, l'art. 3 dell'ordinanza da ultimo citata ha consentito ai due dicasteri di autorizzare il personale in servizio a svolgere prestazioni di lavoro straordinario, previa individuazione del personale medesimo, nel limite massimo di 350 102

⁹⁰ L'art. 33, comma 3, lett. a) della legge n. 189/2002 si era, infatti, limitato a prevedere che il contributo forfettario debba essere "pari all'importo trimestrale corrispondente al rapporto di lavoro dichiarato", mentre il successivo 6° comma rinvia ad un decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali la determinazione dei parametri retributivi e delle modalità di calcolo e di corresponsione delle somme in parola.

unità per il ministero del lavoro e delle politiche sociali e di 1070 unità per il ministero dell'interno.

Come si evince da quanto finora illustrato, molteplici sono i soggetti pubblici coinvolti nelle diverse fasi delle procedure della regolarizzazione.

Il primo chiamato dalla legge ad operare è l'Ente Poste Italiane, il quale, peraltro, per la sua natura di ente pubblico, è sottoposto al controllo di altra Sezione di questa corte. Così come non rientra nelle competenze di questo Collegio anche l'attività svolta dall'INPS, istituto al quale, in adesione a quanto stabilito dal ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto del 26 agosto 2002, sono stati versati i contributi dovuti dai datori di lavoro per ogni singolo lavoratore.

Spetta, invece, alla competenza di questa Sezione il controllo sulla gestione del ministero dell'interno (coinvolto nelle strutture del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, del dipartimento della Pubblica sicurezza e del dipartimento per gli affari interni e territoriali) e del ministero del lavoro e delle politiche sociali (coinvolto nelle strutture del dipartimento delle politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori-direzione generale per l'impiego e del dipartimento delle politiche sociali e previdenziali - direzione generale per l'immigrazione) ai quali, in adesione a quanto previsto dalla legge n. 189 e dal decreto legge n. 195, nonché dall'ordinanza n. 3242 del 2002 sono state destinate apposite risorse.

L'analisi che segue, pertanto, darà dapprima conto dello stato di attuazione delle procedure in esame, verificando anche le modalità seguite per il loro compimento, per poi passare ad illustrare le convenzioni stipulate con le imprese di lavoro temporaneo e, da ultimo, i costi che sono derivati dall'attuazione della sanatoria.

9.2. Attuazione delle procedure di emersione.

Alla data del 12 gennaio 2004 le procedure di regolarizzazione non sono ancora completamente concluse: su 705.403 istanze presentate, infatti, devono esserne trattate ancora 5525⁹¹. Per quanto riguarda le 699.978 istanze trattate è emerso che:

- 641.862 si sono concluse positivamente con il rilascio del permesso di soggiorno,
- 50.139 sono state respinte o archiviate per mancata presentazione delle parti,
- 7.877 procedimenti sono sospesi per accertamenti.

La gestione della sanatoria - secondo quanto emerso nel corso dell'istruttoria - è stata realizzata congiuntamente dalle amministrazioni menzionate, le quali, già nella fase prodromica di definizione degli strumenti amministrativi funzionali all'avvio della medesima hanno collaborato per una ottimale gestione della complessa attività necessaria all'espletamento delle procedure.

⁹¹ Fonte ministero del lavoro.

Ed infatti, al fine di dare compiuta e tempestiva attuazione alle norme citate è stato predisposto e realizzato un apposito progetto operativo le cui modalità sono state approntate da un apposito gruppo di lavoro formato da rappresentanti delle su citate strutture del ministero dell'interno, del ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Ente Poste. Tale raccordo organizzativo è proseguito anche successivamente, mediante periodiche riunioni di monitoraggio dirette all'approfondimento delle problematiche insorte al momento dell'applicazione della normativa, nonché all'aggiornamento costante sulla stato di avanzamento dell'iter procedimentale.

Della volontà di dare compiuta e tempestiva attuazione alle norme citate si trova conferma nella circolare del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione n. 13 del 19 luglio 2002, con la quale, ancor prima che la legge n. 189 fosse pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, sono state impartite istruzioni a tutte le prefetture, fornendo gli opportuni chiarimenti necessari per evitare applicazioni difformi della normativa.

Nella circolare medesima è stato, inoltre, stabilito che presso ciascuna prefettura-ufficio territoriale del Governo dovesse essere tempestivamente istituito uno *Sportello Polifunzionale*, composto da un rappresentante della carriera prefettizia, in qualità di supervisore, da un rappresentante dell'ufficio provinciale del lavoro per la stipula del contratto di soggiorno, da un rappresentante della questura per il rilascio del permesso di soggiorno, da un rappresentante dell'Agenzia delle entrate per l'attribuzione del codice fiscale e da un rappresentante dell'INPS (facoltativo) per la definizione della posizione contributiva e previdenziale. E' prevista anche la presenza di una postazione informatica delle Poste Italiane, con relativo personale addetto, per consentire una più agevole attivazione dei previsti archivi informatizzati, per ricevere le comunicazioni delle questure e per i provvedimenti connessi agli appuntamenti con le parti.

La circolare non disciplina, invece, i tempi delle diverse fasi, ma a ciò avevano, in parte, provveduto la legge e il decreto-legge, che, però, si erano limitati a dettare (come già visto) quelli assegnati alle prefetture per pronunciarsi sull'ammissibilità e ricevibilità delle domande e quelli entro i quali avrebbero dovuto essere convocate le parti per la fase conclusiva del procedimento, prevedendo tempi che, per la loro brevità, dimostrano la scarsa consapevolezza da parte del legislatore del numero delle istanze che sarebbero state presentate.

Per quanto riguarda, invece, la trasmissione delle istanze (sia telematica che cartacea) da parte delle Poste Italiane, la relativa tempistica è stata dal ministero dell'interno concordata con l'Ente, sulla base del criterio della fornitura graduale delle medesime, che, raccolte dagli uffici postali, erano state da questi trasmesse al Centro Servizi Poste Italiane, per la successiva ripartizione alle prefetture, in relazione alle province⁹².

⁹² Sono state all'uopo individuate cinque fasce di prefetture e concordata la seguente tempistica:

- per le prefetture che hanno ricevuto fino a 949 istanze la trasmissione doveva terminare entro il 18 febbraio 2003,

Per le questure, invece, è stato deciso che la trasmissione dei dati avvenisse solo per via informatica tramite il Centro Servizi delle Poste Italiane, che, a tal fine, deve inserire i nominativi dei lavoratori e dei datori di lavoro in un apposito archivio consultabile dalle sole questure.

Un'ulteriore indicazione è stata fornita relativamente alle pratiche che presentavano un *certo grado di difficoltà*, per le quali sono stati invitati gli uffici periferici ad un momentaneo accantonamento, prevedendo la loro trattazione al termine di tutta la procedura di emersione.

Anche il ministero del lavoro si è preoccupato di fornire indicazioni agli uffici periferici coinvolti nelle procedure di regolarizzazione. E' stata, a tal fine, emanata la circolare n. 50/2002 con la quale le Direzioni Provinciali del lavoro sono state espressamente invitate a controllare sia i documenti degli interessati e la loro corrispondenza alle notizie risultanti dalla dichiarazione del datore di lavoro, sia la correttezza delle condizioni contrattuali già compilate (in particolare, la verifica dei minimi retributivi), sia la corrispondenza dell'orario settimanale alla retribuzione evidenziata nella dichiarazione. Inoltre, nei casi in cui si presentino dubbi sull'effettività dei rapporti di lavoro che si vorrebbero far emergere (ad esempio un numero abnorme di rapporti dichiarati da un solo datore di lavoro) dovrà essere dedicata una particolare attenzione alla capacità reddituale del datore di lavoro, anche se - sottolinea la circolare - la legge non prevede espressamente la verifica di tale requisito. Al verificarsi di tali evenienze "l'incaricato della DPL deve "sospendere i propri adempimenti, accantonando la pratica e rimettendone l'esame all'ufficio di appartenenza".

La circolare sottolinea, inoltre, che:

- la normativa per la legalizzazione consente solo la stipula di contratti di soggiorno per lavoro subordinato stabili, cioè a tempo indeterminato con orario lavoro conforme al CCLN, ovvero a tempo determinato non inferiore ad un anno;
- il contratto di soggiorno decorre dalla data di entrata in vigore della legge (10 settembre 2002) e da tale data decorrono tutti gli obblighi contrattuali e di legge previsti, tra cui quelli previdenziali e i premi assicurativi, Questi sono, quindi, dovuti anche nel caso in cui il contratto di soggiorno non potesse essere stipulato;
- per la regolarizzazione dei domestici, il reddito da lavoro del cittadino extracomunitario - conseguibile, peraltro, anche con una pluralità di rapporti di lavoro - non può essere inferiore a 439 Euro. Nell'ipotesi di più datori di lavoro, ciascuno di essi è tenuto a

-
- per le prefetture che hanno ricevuto fino a 1971 istanze la trasmissione doveva terminare entro il 31 marzo 2003,
 - per le prefetture che hanno ricevuto fino a 3527 istanze la trasmissione doveva terminare entro il 15 maggio 2003,
 - per le prefetture che hanno ricevuto fino a 9433 istanze la trasmissione doveva terminare entro il 15 giugno 2003,
 - per le prefetture che hanno ricevuto fino a 107.217 istanze la trasmissione doveva terminare entro il 30 giugno 2003, tranne che per le cinque prefetture con maggior carico di domande,
 - per le prefetture di Napoli, Torino e Brescia il termine di trasmissione delle istanze è il 15 luglio 2003,
 - per le prefetture di Roma e Milano il termine è il 31 luglio 2003.

versare l'intero contributo forfettario e a presentare il modulo, specificando l'importo dello stipendio, le ore di lavoro prestate e il numero dei datori di lavoro presso cui l'extracomunitario da regolarizzare presta servizio. Tutte le parti coinvolte saranno chiamate nella stessa data e presso un unico sportello per firmare i diversi contratti di soggiorno, mentre, ovviamente, il permesso di soggiorno rilasciato sarà unico.

Nel far preliminarmente presente che, secondo quanto rappresentato dal ministero dell'interno, le procedure operative relative alla costituzione degli sportelli polifunzionali, alla trasmissione telematica dei dati e all'esame delle domande sono state avviate con immediatezza, subito dopo la scadenza del termine previsto per la presentazione delle istanze, si sottolinea che l'invio delle istanze dal Centro Servizi Poste alle prefetture ha avuto termine alla fine del mese di luglio del 2003 - nel rispetto del calendario di cui è fatto cenno nella nota n. 83.

Non è stato, invece, possibile accertare il rispetto dei tempi stabiliti nella normativa primaria per le incombenze assegnate alle prefetture.

Ed infatti, il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha al riguardo comunicato che i tempi in questione sono dipesi "dalla estrema diversità dei carichi di lavoro dei citati uffici periferici (dalle 107.223 istanze per la provincia di Roma alle 163 per quella di Oristano) e dalla complessità delle pratiche che non sempre hanno consentito di rispettare i termini di cui all'art. 33, comma 4 della legge n. 189/2002 e dall'art. 1, comma 4 del d.l. 195/2002; termini che, peraltro, devono ritenersi di carattere ordinatorio".

Ugualmente diversificata appare la situazione per quanto concerne i tempi intercorsi tra la data di comunicazione del nulla osta della questura e la data di invio della raccomandata di convocazione.

E' stato, inoltre, rappresentato che nel momento di avvio delle procedure sono emerse alcune difficoltà nella gestione operativa dei sistemi informatizzati, ai quali è stato ovviato con *mirati interventi correttivi apportati al Sistema della Società Poste Italiane*.

In taluni casi, poi, il procedimento è stato prolungato a causa di errori nella trasmissione dei nominativi alla Questura. Infatti, la circostanza che, per accelerare lo svolgimento delle procedure, tale operazione sia stata fatta senza attendere l'esame da parte delle prefetture della corrispondenza tra i dati contenuti nell'istanza cartacea e quelli riportati sull'applicativo ELI (Sistema Emersione Lavoratori Irregolari utilizzato dalle Poste), ha determinato che *in casi piuttosto frequenti si sia verificato che il nulla osta emesso non sia stato utilizzabile e che sia stata necessaria un'ulteriore indagine da parte della questura sull'eventuale sussistenza dei motivi ostativi - sulla base dei nominativi corretti dalla prefettura - per il conseguente nuovo rilascio o diniego del nulla osta*.

Terminata positivamente la fase istruttoria, le prefetture-uffici territoriali di Governo hanno notificato al dichiarante, avvalendosi del personale distaccato delle Poste, le convocazioni

presso lo sportello polifunzionale per la stipulazione del contratto di cui all'art. 6 della legge ed il rilascio del permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda, invece, l'attivazione del *registro informatizzato* previsto dall'art. 33 della legge n. 189 del 2002, è stato reso noto che il sistema creato dall'ente Poste ne ha consentito l'automatica attivazione. Infatti, i dati estratti a seguito di lettura ottica delle istanze ed inseriti, a cura dello stesso Ente nel citato sistema ELI, sono stati messi a disposizione delle prefetture-uffici territoriali di Governo.

Anche il ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provveduto ad inserire i dati derivanti dalla regolarizzazione in un sistema di classificazione, nel quale sono evidenziate le generalità delle parti del rapporto di lavoro, la tipologia dello stesso e gli estremi del permesso di soggiorno.

In adesione a quanto previsto dalle ordinanze n. 3242 e n. 3262, entrambe le amministrazioni per agevolare l'esame delle istanze ricevute si sono avvalse della collaborazione di lavoratori interinali, scelti tramite società di lavoro temporaneo.

Nel rinviare al prossimo paragrafo l'analisi delle citate convenzioni e della loro esecuzione, si rappresenta sin d'ora che sulla base dei dati ricevuti è possibile affermare che l'apporto dato dai prestatori di lavoro interinali ha determinato una sensibile accelerazione delle procedure di regolarizzazione. Infatti, secondo quanto comunicato dal ministero dell'interno, alla data del 10 marzo 2003 (e cioè quattro giorni prima che la convenzione con Obiettivo Lavoro s.p.a. iniziasse ad avere efficacia) risultavano conclusi 32.321 procedimenti ed effettuate 77.372 convocazioni (corrispondenti, rispettivamente al 4,55% e al 10,97% delle domande presentate). Dopo 6 mesi e 20 giorni (e precisamente il 30 settembre) i procedimenti conclusi erano saliti a 561.547 (in pratica il 79,60% delle istanze) e i contratti di soggiorno stipulati erano 490.658. La collaborazione prestata, sia pure in forma ridotta, fino al 31 dicembre 2003 ha, poi, consentito di raggiungere i risultati di cui si è dato conto all'inizio del paragrafo.

Da ultimo, si fa presente che da un monitoraggio sul territorio (che ha riguardato i 103 uffici territoriali di Governo, dei quali, però, alla data dell'8 gennaio 2004 avevano dato riscontro 73 uffici) è emerso che, a seguito della comunicazione di rigetto dell'istanza, sono stati prodotti 1.085 gravami, dei quali 1.053 ricorsi giurisdizionali e 32 ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica. Per i primi, sono pervenuti a decisione n. 56 ricorsi (34 rigettati e 22 accolti), mentre per gli altri nessuna decisione è stata ancora assunta.

9.3. Le convenzioni con le imprese di fornitura di lavoro temporaneo.

9.3.1 L'ordinanza n. 3242 del 6 settembre 2002.

Come già evidenziato nel quadro normativo, l'urgenza di portare a conclusione le procedure relative all'emersione di cittadini stranieri ha indotto la Presidenza del Consiglio ad autorizzare il ministero del lavoro e delle politiche sociali ad utilizzare, tramite un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo, prestatori di lavoro interinali.

In adesione al dettato dell'art. 3 dell'ordinanza in parola, che dava facoltà all'amministrazione di aggiudicare l'appalto a trattativa privata ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, la direzione generale per l'impiego⁹³ in data 30 settembre 2002 ha affidato alla MANPOWER s.p.a. l'appalto di servizi *per attività inerenti agli interventi straordinari ed urgenti per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari giunti irregolarmente sul territorio nazionale*⁹⁴.

Secondo quanto si legge nel capitolato tecnico, l'appalto – che non risulta approvato - ha ad oggetto la fornitura di 2 unità di personale da adibire a mansioni di "team leader call center", di 26 unità di "addetti di call center", e di 272 unità di livello B3 con mansioni di supporto alle attività delle direzioni provinciali del lavoro, da distribuire nell'ambito dei centri polifunzionali istituiti presso le prefetture.

Diversa è la durata della convenzione in relazione alle tipologie di lavoratori: per gli addetti al call center, istituito presso una delle sedi centrali del ministero del lavoro e delle politiche sociali, il servizio previsto va dal 1° ottobre al 30 novembre 2002, mentre per il gruppo di 272 unità l'esecuzione delle attività decorre dal 10 ottobre fino al 20 dicembre 2002.

Il corrispettivo pattuito è di €. 1.568.907,76, senza IVA.

Secondo quanto disposto dall'art. 4 dell'ordinanza, alle spese derivanti dalla utilizzazione di prestatori di lavoro temporaneo, si provvede, nel limite massimo di €. 1.948.317,00 a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1 del decreto- legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, capitolo di bilancio n. 7141 della U.P.B. 2.2.3.3., gestito dalla direzione generale degli ammortizzatori civili.

Ciò ha determinato una scissione fra la struttura competente alla stipula della convenzione, che, come visto, è stata la direzione generale per l'impiego e quella cui che ha effettuato i relativi pagamenti.

La prima, infatti, esaminate le fatture prodotte dalla società ed attestata la regolare esecuzione della fornitura, ha trasmesso la relativa documentazione alla direzione generale

⁹³ La direzione generale per l'impiego era, infatti, titolare nell'anno 2002 della competenza a gestire le iniziative relative ai flussi migratori per ragioni di lavoro, competenza che, nell'anno successivo è stata dal ministro attribuita nella direttiva annuale alla direzione generale per l'immigrazione.

⁹⁴ Secondo quanto disposto dal capitolato, l'aggiudicazione della gara è stata disposta in favore dell'organismo che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 23, 1° comma, lett. b) del decreto legislativo n. 157 del 1995.

degli ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione che ha provveduto ad impegnare sul Fondo citato €. 1.882.689,31 - corrispondenti al corrispettivo pattuito, aumentato dell'IVA - nonché a trasferire complessivamente alla società medesima €. 1.576.944,04.

9.3.2 L'ordinanza n. 3262 del 31 gennaio 2003.

Ancor prima della formalizzazione dell'ordinanza, i dirigenti responsabili del dipartimento per gli affari interni e territoriali del ministero dell'interno e quelli del dipartimento delle politiche sociali- direzione generale per l'immigrazione del ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno provveduto a fissare i criteri per la individuazione delle imprese fornitrici da ammettere alla trattativa privata, decidendo di ricorrere a quelle iscritte nell'apposito albo speciale di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196⁹⁵, dotate di strutture organizzative operanti in ambito regionale con presenza territoriale complessiva non inferiore all'80%, così da poter garantire i massimi di operatività.

Entrambe le amministrazioni hanno immediatamente avviato le procedure di gara⁹⁶ con cinque società di lavoro temporaneo, in esito alle quali, il ministero dell'interno ha stipulato una convenzione con Obiettivo lavoro s.p.a in data 28 febbraio 2003, mentre il ministero del lavoro e delle politiche sociali ha sottoscritto il 21 marzo 2003 un nuovo contratto con la società Manpower s.p.a.

Prima di fornire notizie più precise in merito alle due convenzioni, si evidenzia che le direzioni generali responsabili dei due dicasteri, al fine di assicurare l'efficace e l'efficiente fruizione dei servizi oggetto dei contratti in argomento, hanno fornito ai rispettivi uffici periferici precise linee di indirizzo in merito all'esecuzione delle prestazioni dovute dalle società convenzionate ed al controllo sulle modalità del loro svolgimento.

a) Convenzione ministero dell'interno- Obiettivo lavoro s.p.a.

Il ministero dell'interno, a seguito del monitoraggio effettuato in attuazione dell'art. 2 della ordinanza n. 3262, ha ritenuto sufficiente affidare ad Obiettivo Lavoro s.p.a l'assunzione di 700 prestatori di lavoro temporaneo di livello B3, con mansioni di supporto alle attività delle prefetture-uffici territoriali di Governo e delle questure, per un periodo di 180 giorni.

Il corrispettivo pattuito ammonta ad €. 9.136.800,34, IVA compresa, ed il relativo impegno della spesa è imputato al capitolo 1247 "spese di ufficio per il funzionamento degli organi centrali e periferici dell'amministrazione".

⁹⁵ La legge n. 196 del 24 giugno 1997 detta "norme in materia di promozione dell'occupazione". Ai sensi dell'art. 2, 1°c. della legge medesima, "l'attività di fornitura di lavoro temporaneo può essere esercitata soltanto da società iscritte in apposito albo istituito presso il ministero del lavoro e della previdenza sociale".

⁹⁶ Le amministrazioni hanno affidato l'appalto a trattativa privata a seguito di bando di gara informale. Le offerte pervenute sono state valutate da commissioni appositamente costituite che hanno provveduto ad aggiudicare la fornitura secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 23, comma 1°, lett. b) del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni ed integrazioni.

I prestatori di lavoro interinale hanno assunto servizio a decorrere dal 14 marzo 2003, presso le prefetture e le questure, nella misura, rispettivamente, di 450 e 250 unità, secondo la dislocazione stabilita dal ministero.

In considerazione dell'elevato numero di denunce presentate in alcune province, è stata acquisita la disponibilità della Società a proseguire nel rapporto fino al 31 dicembre 2003, limitatamente a 450 unità di lavoratori.

La proroga del contratto è stata approvata con decreto del 17 luglio 2003, con il quale si è provveduto anche a corrispondere l'adeguamento del costo del lavoro, per effetto dell'applicazione degli aumenti contrattuali previsti dal CCLN relativo al personale del comparto ministeri per il quadriennio 2002-2005, pubblicato sul S.O. della Gazzetta Ufficiale del 3 luglio 2003⁹⁷.

La relativa nuova spesa, di €. 5.461.290,00, grava anch'essa sul cap. 1247 dello stato di previsione del ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 2003, trovando, peraltro, copertura negli ordinari stanziamenti di bilancio, considerato che l'importo derivante dal contributo forfettario era stato quasi completamente utilizzato per la convenzione del 28 febbraio.

b) Convenzione ministero del lavoro e delle politiche sociali- Manpower s.p.a.

La convenzione stipulata con la Manpower s.p.a., ha ad oggetto la fornitura di trecento unità di prestatori di lavoro temporaneo di livello B3 da impiegare nelle mansioni di supporto alle attività espletate dalle direzioni provinciali del lavoro, per un periodo di sei mesi decorrenti dalla data di immissione in servizio. L'amministrazione si è riservata la facoltà di modificare, dopo novanta giorni dall'inizio dell'esecuzione del rapporto, la dislocazione territoriale delle unità in relazione a sopravvenute esigenze operative ed organizzative connesse all'ottimale espletamento della procedura di regolarizzazione.

Il corrispettivo pattuito è stato stabilito in €. 4.276.689,07 (di cui €. 134.241,07 per IVA). L'entrata in vigore del citato CCLN del comparto ministeri ha determinato, anche per tale rapporto, l'adeguamento dell'importo dovuto, cui si è provveduto con decreto del ministero del lavoro del 3 ottobre 2003, che ha aumentato di €. 274.430,93 (comprensivo di IVA per €. 12.044,93), portando il suddetto importo ad €. 4.551.120,00 (di cui €. 146.286,00 per IVA).

L'esecuzione del contratto, secondo quanto comunicato, ha avuto inizio, quasi dovunque, il 30 aprile 2003. Peraltro, dopo tre mesi, a seguito di verifiche presso le direzioni provinciali del lavoro, si è provveduto ad effettuare una nuova dislocazione territoriale dei prestatori di

⁹⁷ L'adeguamento è stato determinato in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 4, comma 2 della legge 24 giugno 1997, n. 196, ai sensi del quale al prestatore di lavoro temporaneo è corrisposto un trattamento non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice. Pertanto, per effetto della rideterminazione del trattamento economico spettante ai prestatori di lavoro temporaneo.

lavoro temporaneo, utilizzandone solo 272, prevedendo scadenze differenziate dei singoli rapporti, in relazione alle esigenze rappresentate dagli uffici periferici.

In esito ad una ulteriore ricognizione, per 38 DPL è emersa la necessità che il rapporto di lavoro interinale per 252 unità fosse prorogato di un mese.

Da ultimo, essendo emersa la necessità di mantenere presso gli uffici maggiormente gravati dal carico di lavoro derivante dalle istanze ancora da esaminare, un contingente limitato di prestatori di lavoro da impiegare dal 1° novembre al 31 dicembre 2003 per un monte ore complessivo di 38.400, l'amministrazione si è avvalsa della facoltà di aumento - prevista dall'art. 8 del contratto - della fornitura nei limiti del quinto del corrispettivo contrattuale, richiedendo alla società la messa a disposizione di 160 unità da dislocare in 17 D.P.L..

In considerazione dell'accettazione della società citato all'aumento della fornitura, è stato approvato il decreto del 22 dicembre 2003 con il quale, l'impegno di spesa assunto in favore della Manpower è stato integrato di €. 600.000,00 e, conseguentemente, rideterminato in complessivi €. 5.151.120,00, di cui €. 170.478,00 a titolo di IVA.

9.4. Costi della regolarizzazione.

Per la copertura delle spese necessarie per far fronte all'organizzazione ed allo svolgimento della regolarizzazione, sia la legge n. 189 che il decreto legge n. 195/2002 hanno destinato una quota parte del contributo forfettario versato da coloro che hanno prodotto la denuncia, rinviando ad un successivo decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali la determinazione delle modalità di calcolo e di corresponsione del contributo in parola, nonché i criteri per la successiva imputazione delle somme ricevute, anche in relazione alla posizione contributiva del lavoratore interessato.

Ottemperando al disposto legislativo, il ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato i decreti del 26 agosto e del 28 ottobre 2002 con i quali, oltre a stabilirsi che il contributo in parola fosse versato dai richiedenti all'INPS, sono state fissate le misure che, per ogni contributo versato, devono essere attribuite alle competenti gestioni previdenziali e pensionistiche (€. 268 per i regolarizzati ex art. 33, ed €. 669 per i regolarizzati in forza del decreto legge), nonché l'importo da destinare alla copertura delle spese necessarie allo svolgimento dei compiti amministrativi previsti (€. 22 in un caso, ed €. 31 nell'altro). Per quest'ultimo, i decreti citati dispongono che sia assegnato per due terzi al ministero dell'interno e per un terzo al ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Dall'ordinanza n. 3262 del 31 gennaio 2003 si apprende che il menzionato ente a quella data aveva versato in conto entrate del bilancio dello Stato €. 18.742.402,00 derivanti dai contributi versati per ambedue le tipologie di lavoratori regolarizzati⁹⁸.

Ad integrazione delle risorse di cui sopra è cenno, il decreto legge n. 195/2002 ha previsto, a copertura dell'attuazione di taluni specifici interventi, risorse ad hoc, della cui quantificazione e destinazione si reputa opportuno per motivi sistematici trattare nel paragrafo che segue, lì dove si darà conto anche del loro impiego.

Da ultimo, vanno considerate anche le somme assegnate al ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'ordinanza d'urgenza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3242 per l'esecuzione della prima delle citate convenzioni con le società di lavoro interinale, in relazione alle quali è stata prevista, come è noto, un'apposita copertura, nel limite massimo di €. 1.948.317,00.

Tenuto conto della pluralità dei soggetti gestori delle risorse, nonché della diversità delle fonti di copertura delle spese affrontate dai soggetti medesimi, si reputa opportuno trattare di esse separatamente, in relazione a ciascuno dei dicasteri citati, e, per ognuno, distinguendone la provenienza.

9.4.1 Ministero dell'interno.

Le risorse pervenute al ministero dell'interno dal contributo forfettario e dal decreto legge n. 195/2002 ammontano complessivamente ad €. 24.512.682,69, di cui €. 3.147.261,00 nell'anno 2002 ed €. 21.365.421,69 nel 2003.

a) Risorse derivanti dal gettito del contributo forfettario.

Con il decreto del ministero dell'economia e delle finanze del 13 giugno 2003 sono stati assegnati €. 11.237.053,00 al centro di responsabilità affari interni e territoriali ed €.1.208.001,00 al centro di responsabilità Pubblica Sicurezza.

Mentre le risorse destinate a quest'ultimo sono imputate a capitoli attinenti al compenso per lavoro straordinario e relativi oneri accessori al personale appartenente alla Polizia di Stato (capitoli 2521, 2522 e 2584), la somma utilizzabile dal dipartimento degli affari interni e territoriali risulta così ripartito:

⁹⁸ Si rileva, comunque, che sommando gli importi assegnati con decreti di variazione di bilancio al ministero dell'interno e a quello del lavoro e delle politiche sociali si ottiene un totale di €. 18.567.591,00.

Tabella n. 17

Risorse assegnate al dipartimento affari interni e territoriali derivanti dal contributo forfettario			
U.P.B.	Capitolo	Denominazione	Importo assegnato
2.1.1.0	1182	Compensi per il lavoro straordinario al personale	1.309.574,00
2.1.1.0	1197	Oneri a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	316.917,00
2.1.1.0	1198	Somme dovute a titolo di IRAP sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	111.314,00
2.1.1.0	1246	Manutenzione, riparazione e adattamenti dei locali e relativi impianti...	362.248,00
2.1.1.0	1247	Spese d'ufficio per il funzionamento degli organi centrali e periferici dell'amministrazione	9.137.000,00
		Totale	11.237.053,00

Fonte: decreto del ministro dell'economia e delle finanze n. 39848 del 13 giugno 2003

Riguardo al loro impiego, è stato reso noto che:

- in adesione a quanto disposto dall'art. 3 dell'ordinanza n. 3262, con decreto del Capo dipartimento degli affari interni e territoriali del 13 marzo 2003 sono state individuate le unità di personale autorizzate ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario oltre i limiti previsti dalle norme vigenti,
- le risorse assegnate al cap. 1246 sono state impiegate per interventi di adattamento dei locali da adibire a Sportello Polifunzionale presso i singoli Uffici Territoriali di Governo. Al riguardo, è stato, inoltre, precisato⁹⁹ che la somma in esame costituisce solo una piccola parte di quelle accreditate, in quanto, le assegnazioni che per tale scopo sono state fatte agli U.T.G. a valere sulle risorse del cap. 1246 nell'anno 2003 ammontano ad €. 1.980.011,97 (con una differenza di €. 1.617.763,97 in più rispetto a quelle di cui trattasi),
- la somma assegnata al cap. 1247 è stata quasi completamente utilizzata, ad eccezione di €. 199,66, per coprire gli oneri derivanti dalla convenzione stipulata il 28 febbraio 2003 con la Società Obiettivo Lavoro. E' stato, peraltro, già evidenziato come tale convenzione sia stata prorogata con decreto del ministero dell'interno del 17 luglio 2003, determinando un impegno aggiuntivo sul medesimo capitolo di €. 5.461.290,00. Questa spesa, peraltro, ha inciso, sulle ordinarie risorse di bilancio.

⁹⁹ Vedi nota del ministero dell'interno- Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari n. 45-18/A32 del 9 dicembre 2003.

Secondo quanto risulta dal Sistema informativo della corte dei conti, alla data del 31 dicembre 2003 nei confronti della società risultavano effettuate erogazioni per €.6.797.162,75.

b) Risorse assegnate dal decreto legge n. 195/02 convertito nella legge n. 222 del 2002.

L'art. 3 del decreto legge in esame, nel dettare norme per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione di alcune disposizioni in esso contenute, prescrive che a ciò si provveda mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nell'ambito dell'unità previsionale di parte corrente "Fondo Speciale" dello stato di previsione del ministero dell'economia e finanza per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo ministero.

Gli oneri di cui si prevede la copertura sono quantificati da un lato, in €. 1.420.160,00 per l'anno 2002 ed €. 5.955.640,00 per l'anno 2003, per quanto riguarda l'attuazione 3° comma dell'art. 2 - ai sensi del quale, come visto, gli immigrati regolarizzati sono sottoposti a rilievi fotodattiloscopici entro un anno dalla data di rilascio del permesso di soggiorno-, dall'altro, in €. 1.267.443 per l'anno 2002 ed in €. 1.861.548 per l'anno 2003 per l'attuazione dei commi 4 e 5 dell'art. 1, che disciplinano i tempi e le modalità della fase istruttoria e conclusiva del procedimento della regolarizzazione.

Ai sensi del comma 2 bis del su citato art. 3 è, poi, autorizzata - nella misura massima di €. 459.658,20 per il 2002 e di €. 1.103.179,69 per il 2003 - la spesa per l'erogazione del compenso per lavoro straordinario a favore del personale civile del ministero dell'interno impiegato per fronteggiare l'ulteriore attività richiesta per la definizione delle procedure di regolarizzazione.

Con riferimento ai primi due commi dell'articolo in esame, il ministro dell'economia e finanze con decreto dell'11 dicembre 2002 ha provveduto ad apportare, relativamente all'anno in corso, le pertinenti variazioni dei capitoli di bilancio del ministero dell'interno, ripartendo le risorse fra il centro di responsabilità amministrativa affari interni e territoriali e il centro di responsabilità amministrativa Pubblica Sicurezza.

Per l'anno 2003, invece, le risorse previste sono state incluse direttamente negli stanziamenti iniziali dei medesimi capitoli individuati dal decreto da ultimo citato.

Per quanto riguarda, poi, le spesa autorizzata dal comma 2 bis, all'assegnazione ai pertinenti capitoli di bilancio si è provveduto in entrambi gli anni con decreti di variazione del ministro dell'economia e delle finanze (rispettivamente dell'11 dicembre 2002 e del 3 febbraio 2003).

Nelle tabelle di seguito riportate sono indicate i capitoli su cui, per ognuno dei citati dipartimenti, sono affluite le somme in parola in adesione a quanto stabilito in sede di ripartizione.

Tabella n. 18

Dipartimento affari interni e territoriali					
Fonte	U.P.B.	Cap.	Denominazione	Somma attribuita nel 2002	Somma attribuita nel 2003
art. 3, c.2 D.L.n.195/2002	2.1.1.0	1281	Spese per la gestione, installazione, manutenzione di apparecchiature elettroniche.	367.727,00	735.453,00
art. 3, c.2 D.L.n.195/2002	2.2.3.1	7005	Spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi e dei servizi informatici e	532.213,00	164.487,00
art. 3, c.2 bis D.L.n.195/2002	2.1.1.0	1182	Compensi per lavoro straordinario	346.389,00	831.333,69
art. 3, c.2 bis D.L.n.195/2002	2.1.1.0	1197	Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte a dipendenti	83.826,00	201.183,00
art. 3, c.2 bis D.L.n.195/2002	2.1.1.0	1198	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive ...	29.443,00	70.663,00
			Totale	1.359.598,00	2.003.119,69

Fonte: decreti del ministro dell'economia e finanze n. 108946 e n. 115055 dell'11 dicembre 2002

Tabella n. 19

Dipartimento Pubblica Sicurezza					
Fonte	U.P.B.	Cap.	Denominazione	Somma attribuita nel 2002	Somma attribuita nel 2003
art. 3, c.2 D.L.n.195/2002	5.1.1.1	2639	Spese telefoniche relative ad abbonamenti e conversazioni...	367.503,00	961.608,00
art. 3, c.1 D.L.n.195/2002	5.1.1.1	2733	Spese per i servizi di polizia criminale, acquisto di impianti scientifici...	275.000,00	1.375.000,00
art. 3, c.1 D.L.n.195/2002	5.2.3.1	7391	Spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi dei servizi informatici ...	445.160,00	1.780.640,00
art. 3, c.1 D.L.n.195/2002	5.2.3.4	7459	Acquisto di impianti, apparati e attrezzature occorrenti per il funzionamento della rete di trasmissione dati per gli uffici e servizi ...	700.000,00	2.800.000,00
			Totale	1.787.663,00	6.917.248,00

Fonte: decreto del ministro dell'economia e finanze n. 108946 dell'11 dicembre 2002

In merito all'utilizzazione data alle risorse, il dipartimento affari interni e territoriali, ha fatto presente che:

- le risorse assegnate al cap. 1281 nel 2002 sono andate in economia a causa del prolungato perfezionamento del decreto di variazione, che non ha consentito di

assumere i relativi impegni, mentre quelle del 2003 sono state accreditate alle prefetture - uffici territoriali di Governo per le procedure di cablaggio e per l'acquisto di materiali di consumo, nell'ambito di più ampi accreditamenti ordinari, peraltro non quantificati;

- le somme pervenute sul cap. 7005 nel 2002 sono state conservate quali residui di stanziamento, ma – in esecuzione del disposto dell'art. 29, comma 7 della legge finanziaria 2002 e dell'art. 27, comma 4 della legge 16 gennaio 2003, n. 3¹⁰⁰- sono state destinate a progetti innovativi nel settore informatico. Per il 2003 le risorse assegnate *sono state utilizzate, unitamente ad altre disponibili sul capitolo per l'acquisto di 840 personal computer e di 920 stampanti destinate alle esigenze dei medesimi uffici territoriali*. Peraltro, dagli atti ricevuti è emerso che l'ordinazione delle due forniture, approvate rispettivamente con decreto del 29 aprile e del 24 luglio 2003, è stata fatta nell'ambito della convenzione stipulata in data 21 novembre 2002, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 488/1999 con la CONSIP S.p.a.. Di conseguenza, i loro costi (ammontanti ad €. 882.735,84 per i personal computer e ad €. 383.330,88 per le stampanti) sono stati posti a carico dei residui 2002.
- lo stanziamento previsto per lo straordinario è stato destinato esclusivamente al personale operante presso le prefetture-uffici territoriali del Governo.

Il dipartimento della Pubblica Sicurezza ha, invece, fornito esclusivamente dati contabili. In particolare, è stato rappresentato che le somme stanziolate sul capitolo 2639 per le spese telefoniche sono state impegnate e pagate in entrambi gli anni, mentre per le somme necessarie alla copertura degli oneri connessi alla realizzazione dei sistemi idonei ad effettuare i rilievi fotodattiloscopici, alla data del 28 novembre 2003 la situazione era la seguente:

- per il cap. 2733 l'assegnazione del 2002 risulta impegnata, e pagata l'anno successivo; per il 2003 €. 71.027,00 sono stati impegnati, €. 1.233.869,00 sono stati accreditati alle questure, mentre in corso di perfezionamento è l'impegno di €. 70.104,00;
- le risorse destinate al cap. 7391 del 2002 sono transitate quali residui di stanziamento nel 2003, mentre l'importo assegnato a quest'anno è stato impegnato; per il cap. 7549 è in corso l'impegno delle risorse assegnate nel 2002 (transitate anch'esse quali residui di stanziamento). Per il 2003 risultano impegnati €. 775.000,00 ed in corso di formazione un ulteriore impegno di €. 2.045.000,00.

In data 7 maggio 2004, l'amministrazione ha fornito un aggiornamento del quadro contabile dianzi illustrato, dal quale si evince che sul finire del 2003 le risorse assegnate dal d.l. sui

¹⁰⁰ Secondo quanto disposto dall'ultima parte della lett. b) del 7° comma dell'art. 19 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 "le risorse, eventualmente accertate dal ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro per l'innovazione e le tecnologie, quali economie di spesa sono destinate al finanziamento di progetti innovativi nel settore informatico". Il 4° comma dell'art. 27 della legge n. 3 del 2003 ha previsto che tali risorse confluiscono nel "Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico".

capitoli 7391 e 7459 sono state completamente impegnate, unitamente ad altri fondi ordinari presenti sui capitoli.

Approfondimenti al riguardo saranno svolti nel corso dell'istruttoria già in corso di espletamento e di essi si darà conto nel prossimo referto.

c) Altre risorse utilizzate dal ministero dell'interno per l'attuazione delle procedure di regolarizzazione, non previste né dalla legge né dal decreto legge.

L'indagine ha evidenziato che il dipartimento affari interni e territoriali ha destinato alle esigenze della regolarizzazione, oltre alle risorse aggiuntive di cui già si è dato conto nell'esame che precede, anche ulteriori somme tratte dai capitoli cap. 1257 (spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici) e 7020 (spese per acquisto di attrezzature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie), accreditate agli uffici territoriali di Governo.

Ai fini di una migliore conoscenza dell'entità del fenomeno, si fornisce nel prospetto che segue un riepilogo dei capitoli e delle spese (ove la loro entità sia stata resa nota) in parola.

Tabella n. 20

Risorse aggiuntive utilizzate dal dipartimento affari interni e territoriali per le esigenze della regolarizzazione				
U.P.B.	Cap.	Denominazione	Anno 2002	Anno 2003
2.1.1.0	1246	Manutenzione, riparazione e adattamenti dei locali...		1.617.763,97
2.1.1.0	1247	Spese d'ufficio per il funzionamento degli organi centrali e periferici dell'amministrazione ¹⁰¹		5.461.090,34
2.1.1.0	1257	Spese per acquisto di cancelleria, e...	46.212,00	586.558,00
2.1.1.0	1281	Spese per la gestione, installazione, manutenzione di apparecchiature elettroniche....		Importo non quantificato
2.2.3.1	7005	Spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi informatici e..... ¹⁰²	1.101.579,72	
2.2.3.3	7020	Spese per acquisto di attrezzature ed apparecchiature non informatiche e di mobilio	211.332,00	491.469,00
		TOTALE	1.359.123,72	8.157.080,97

Fonte dati: ministero dell'interno

¹⁰¹ L'importo indicato è dato dall'impegno approvato con il decreto di proroga della convenzione con Obiettivo Lavoro s.p.a., dal quale sono stati sottratti €. 199,60, costituenti la differenza fra quanto assegnato dal citato decreto del ministro dell'economia e delle finanze del 13 giugno 2003 e l'impegno assunto con il decreto di approvazione della convenzione con la medesima società.

¹⁰² L'importo indicato in tabelle deriva dalla somma dei costi delle forniture di personal computer e stampanti, dalla quale è stato sottratto l'importo assegnato sul capitolo ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. n. 195/2002.

A ciò aggiungasi che, alla richiesta di conoscere se siano state effettuate ulteriori spese per le esigenze in parola, il ministero dell'interno ha testualmente risposto che "solo in sede di consuntivo dell'esercizio finanziario sarà possibile avere un quadro esauriente e complessivo degli importi effettivamente spesi".

9.4.2 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

a) Risorse assegnate dall'ordinanza n. 3242 del 2002.

Si richiama quanto già detto al paragrafo 9.3.1, dove è stato evidenziato che l'art. 4 dell'ordinanza prevedeva che alle spese derivanti dall'utilizzazione di prestatori di lavoro temporaneo, si provvedesse, nel limite massimo di €. 1.948.317,00 a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1 del decreto- legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, capitolo di bilancio n. 7141 della U.P.B. 2.2.3.3., gestito dalla direzione generale degli ammortizzatori civili.

b) Risorse derivanti dal gettito del contributo forfettario.

Con decreti di variazione di bilancio n. 39341 (non è nota la data), 11280 del 14 novembre 2003 e 143621 del successivo 31 dicembre il ministro dell'economia e delle finanze – in adesione a quanto richiesto dal ministero del lavoro e delle politiche sociali – ha destinato la quota del contributo forfettario spettante al ministero del lavoro e delle politiche sociali, apportando le occorrenti variazioni di bilancio, riepilogate nel prospetto che segue, fornito dalla direzione generale per l'immigrazioni.

Tabella n.21

Risorse derivanti dal gettito del contributo forfettario			
U.P.B.	Capitolo	Denominazione	Importo assegnato
2.1.1.0.	1202	compensi per il lavoro straordinario al personale	452.148,00
2.1.1.0.	1204	oneri a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	109.419,00
2.1.1.0.	1205	somme dovute a titolo di IRAP sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	38.443,00
2.1.1.0.	1270	spese per l'acquisto di cancelleria, di stampati speciali, ecc	200.000,00
2.2.3.1	7100	spese per lo sviluppo del sistema informativo	200.000,00
3.1.1.0	1697	spese per l'organizzazione e lo svolgimento dei compiti relativi alla legalizzazione del lavoro irregolare degli extracomunitari	5.222.527,00
		TOTALE	6.222.537,00

Fonte: decreti del ministro dell'economia e delle finanze n. 39341 del 2003, n. 112880 dell'11 novembre 2003 e n. 143621 del 31 dicembre 2003.

Nel far presente che sul capitolo 1697 sono state imputate le spese derivanti dalla convenzione stipulata con la Manpower s.p.a. di cui sopra si è trattato, in relazione alla quale alla data del 19 marzo 2004 risultano erogati €. 2.815.169,96_z, si rileva che per quanto riguarda le spese relative al compenso per lavoro straordinario la direzione generale competente (direzione generale degli affari generali, risorse umane e attività ispettiva) ha reso noto che, a seguito dell'assegnazione di €. 600.000,00 da destinare alle suddette prestazioni di lavoro straordinario (al lordo dei contributi previdenziali e delle trattenute fiscali), ha attivato una verifica trimestrale finalizzata ad individuare il personale da coinvolgere nell'attività di cui trattasi, a quantificare le unità da impiegarsi giornalmente e da determinare il carico di lavoro. Peraltro, *l'urgenza dei compiti di regolarizzazione e la difformità della distribuzione di richieste sul territorio* ha determinato l'impossibilità di effettuare scelte in sede centrale riguardo al numero delle persone da adibire in ogni singola struttura provinciale, con conseguente rinvio della decisione ai dirigenti locali, mentre a livello centrale si è provveduto a monitorare l'azione svolta dagli uffici periferici.

In esito alle notizie trasmesse dalle Direzioni provinciali del lavoro, con decreto della citata direzione generale del 15 luglio 2003 è stato individuato per ogni ufficio periferico, il numero delle unità di personale autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario oltre il limite previsto dalle norme vigenti, e, comunque, per un massimo di 40 ore mensili. Le ripartizioni, e i conseguenti accreditamenti, hanno tenuto conto essenzialmente del numero dei procedimenti pendenti presso ogni D.P.L.

Per quanto riguarda, infine, gli importi assegnati per la realizzazione d'interventi contemplati dall'art. 2, comma 3 dell'ordinanza 3262 da un lato alla direzione generale per gli affari generali sul cap. 1270, dall'altro alla direzione generale per le reti informative e l'osservatorio del mercato del lavoro, sul cap. 7100, la prima ha comunicato che in considerazione della tardiva formalizzazione del decreto di variazione per la competente struttura "non è stato possibile dar corso al perfezionamento de conseguenti atti amministrativi". La seconda ha, invece, reso noto di aver utilizzato le risorse assegnate per l'acquisto di 128 personal computer, facendo ricorso alle convenzioni attive in CONSIP.

L'acquisizione delle 128 postazioni di lavoro - assegnate, in proporzione la carico di lavoro svolto, a 87 DPL e alla direzione regionale del lavoro di Aosta - ha permesso l'implementazione, negli uffici periferici, di apparecchiature informatiche da destinare alla cura degli adempimenti in materia di immigrazione.

9.4.3 Riepilogo dei costi della regolarizzazione.

Sulla base dei dati finora illustrati, appare utile fornire un prospetto di riepilogo delle risorse devolute alle procedure dirette alla regolarizzazione delle posizioni degli extracomunitari presenti sine titolo nel territorio dello Stato e degli impegni assunti in occasione del loro realizzarsi.

Nel precisare che la maggiore entità, per alcune voci, dell'importo impegnato rispetto a quello assegnato è da ascrivere agli impegni assunti dal ministero dell'interno sulle ordinarie risorse di bilancio, si evidenzia come più della metà delle somme impegnate (per la precisione €. 21.326.154,38 su €. 40.656.811,76) siano da riferire alle convenzioni con le società di lavoro interinale, la cui collaborazione, autorizzata dalle ordinanze di protezione civile n. 3242 e 3262 è risultata senz'altro determinante nell'esame delle numerose domande.

Tabella n. 22

Costi della regolarizzazione								
Tipologia di spese	Ministero dell'interno				Ministero del lavoro e delle politiche sociali			
	Anno 2002		Anno 2003		2002		Anno 2003	
	assegnato	impegnato	assegnato	impegnato	assegnato	impegnato	assegnato	impegnato
Compensi per lavoro straordinario	459.658,00	459.658,00	4.048.985,69	4.048.985,69	0,00	0,00	600.000,00	600.000,00
Spese di manutenzione locali, acquisto di mobili e cancelleria	0,00	257.544,00	362.248,00	3.058.038,97	0,00	0,00	200.000,00	0,00
Spese per servizi di carattere informatico e servizi telefonici	1.267.443,00	1.469.082,72	1.861.548,00	1.861.548,00	0,00	0,00	200.000,00	200.000,00
Costi delle forniture di lavoratori interinali	0,00	0,00	9.137.000,00	14.598.090,34	1.948.317,00	1.576.944,04	5.222.527,00	5.151.120,00
Spese per rilievi fotodattiloscopici	1.420.160,00	275.000,00	5.955.640,00	7.100.800,00	0,00	0,00		
Totale	3.147.261,00	2.461.284,72	21.365.421,69	30.667.463,00	1.948.317,00	1.576.944,04	6.222.537,00	5.951.120,00

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati dei ministeri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali

A conclusione del discorso sulla regolarizzazione occorre, peraltro, osservare che lo status attribuito ai soggetti beneficiari della predetta procedura non è del tutto analogo rispetto a quello dei titolari di un permesso di soggiorno concesso secondo le modalità ordinarie. Infatti, nei confronti dei regolarizzati l'ulteriore permanenza in Italia è subordinata alla prova della continuazione del rapporto di lavoro (art. 33 c. 5 della legge 189/2002,

modificato dall'art.2 del d.l. 195¹⁰³). Anche il semplice mutamento di datore di lavoro, evento fisiologico per colf e badanti, da una interpretazione restrittiva della lettera della legge sembrerebbe precludere il buon esito del rinnovo. Quanto sopra rischia di determinare una nuova categoria di irregolari e di vanificare, in prosieguo, gli stessi principi alla base della normativa sull'emersione del lavoro sommerso.

Sul punto, peraltro, è di diverso avviso il ministero del lavoro, il quale ritiene che la norma in parola va interpretata in modo sistematico, "in coerenza logica, cioè, con la disciplina generale contenuta nel T.U. (art. 5, comma 5° e 22, comma 11 del t.u.), ai sensi del quale il rinnovo del permesso di soggiorno non è precluso dalla perdita dell'occupazione alle dipendenze dell'originario datore di lavoro. Da ciò consegue –prosegue l'amministrazione – che l'art. 33 comma 5 della legge 189/2002 impone la verifica della situazione occupazionale dello straniero al fine del rinnovo in conformità al regime generale fissato dal T.U. e senza che sia preclusa al lavoratore regolarizzato licenziato o dimessosi la possibilità di reimpiegarsi regolarmente alle dipendenze di diverso datore di lavoro".

¹⁰³ Secondo l'art. 33, 5° comma della legge n. 189 (come modificato dall'art. 2 del d.l. 195) il rinnovo del permesso di soggiorno nei confronti degli immigrati regolarizzati è subordinato alla prova della continuazione del rapporto di lavoro.