

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Osservazioni e proposte
sulle politiche per l'immigrazione

Assemblea
19 luglio 2006

INDICE

<i>Premessa</i>	pag. 2
<i>Osservazioni</i>	pag. 5
<i>Proposte</i>	pag. 10

*Premessa**

Nei processi di globalizzazione la mobilità internazionale coinvolge nel 2005 oltre 191 milioni di persone, circa il 3% della popolazione mondiale: sei su dieci vivono in paesi sviluppati, uno su tre vive in Europa¹.

L'Europa, il continente con il più alto numero di presenze – anche l'Europa orientale comincia a conoscere il fenomeno –, conta oltre 56 milioni di immigrati, pari al 5,5% della popolazione, di cui 5 milioni si stima che siano irregolarmente soggiornanti².

In questo contesto, l'immigrazione ha ormai un grande rilievo anche nella vita economica, sociale e politica dell'Italia, per entità, per dinamicità della crescita, per stabilizzazione delle persone, dato il carattere strutturale dei fattori demografici, economici, geopolitici.

In Italia, nel 2005 gli immigrati regolari hanno superato di poco i 3 milioni; sono provenienti da 191 Paesi (al primo posto, dopo la regolarizzazione del 2002, la Romania è subentrata al Marocco), sono poco oltre il 5% dei residenti complessivi. Circa la metà sono donne e oltre il 30% risiede stabilmente da più di cinque anni³.

Agli oltre tre milioni si aggiunge una vasta area di irregolari che vive nel sommerso, le stime variano fra i 540mila⁴ e gli 800mila⁵.

Secondo gli ultimi dati ISTAT (fine 2005), gli immigrati al lavoro sono 1 milione 224mila (5,4% dell'occupazione complessiva), il 40% dei quali impiegati nell'industria⁶. Presenti nel lavoro autonomo sono 372 mila imprenditori immigrati: pari al 4,7% del totale degli imprenditori operanti in Italia⁷.

La categoria delle collaborazioni familiari resta quella a più alto inserimento di immigrati: con la regolarizzazione del 2002 si è arrivati a superare il mezzo milione di addetti a fronte di 100 mila nazionali che ancora permangono nel settore⁸.

Sempre secondo l'indagine dell'ISTAT sulla partecipazione straniera al mercato del lavoro, il 40% degli immigrati che hanno una laurea svolge un lavoro non qualificato, percentuale che sale al 60 per gli occupati che hanno un diploma⁹.

* Per una visione d'insieme sul rilievo degli immigrati per il mercato del lavoro italiano confronta "Rapporto sul mercato del lavoro 2004" – Parte IV, dicembre 2005 e "Rapporto sul mercato del lavoro 2005", luglio 2006, CNEL

¹ Report "International migration and development" of Secretary General ONU, maggio 2006

² III° Rapporto sulle povertà, Caritas Europa, 2006

³ Anticipazioni Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, maggio 2006

⁴ XI Rapporto sulle migrazioni – 2005, Fondazione Ismu, 2006

⁵ Eurispes, 2005

⁶ I° Indagine sulla partecipazione al mercato del lavoro della popolazione straniera, Istat, IV trimestre 2005

⁷ Rapporto sulla libertà d'impresa, Confartigianato, 2006

⁸ Note economiche, Centro Studi Confindustria, aprile 2006

⁹ Istat, op.cit. sub nota 6

Circa i due terzi della crescita dell'occupazione italiana registrata nel 2005 è l'effetto della regolarizzazione degli immigrati fatta nel 2002¹⁰.

Gli occupati sono principalmente aumentati nel settore delle costruzioni, in cui, infatti, la regolarizzazione ha avuto un impatto rilevante e in misura inferiore nel comparto dei servizi, mentre si è assistito ad una diminuzione sia nell'industria che nell'agricoltura. In particolare, la crescita ha riguardato le regioni del Nord e del Centro, mentre al Sud si è registrata una flessione¹¹.

Le comunità immigrate manifestano una crescente tendenza all'insediamento definitivo. Tanti infatti sono i segnali di stabilità: molti sono quelli che si creano una famiglia, i nuovi nati hanno raggiunto le 55/60 mila unità¹², ossia 9 neonati su 100 hanno genitore straniero; i minori iscritti alla scuola sono oltre 400mila¹³; sono in continua crescita i ricongiungimenti familiari; 600mila sono le compravendite di immobili in tutt'Italia, ossia il 12% delle case vendute è acquistata da uno straniero¹⁴; 1 milione e 450mila sono i conti correnti bancari intestati a cittadini stranieri;¹⁵ 10 sono i miliardi investiti in immobili, 5 sono i miliardi impegnati per contrarre mutui¹⁶; a 5 miliardi ammontano le rimesse inviate ai paesi di origine¹⁷.

La realtà di questa presenza, senza sottovalutare l'impatto, tuttora, sull'opinione pubblica delle continue emergenze degli eventi immigratori soprattutto dal Mediterraneo, pone ormai come tema politico centrale quello delle condizioni dell'inserimento sociale dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie, dell'integrazione e di una ordinata convivenza civile nel nostro Paese.

Esso è centrale anche nella riflessione politica europea: la Commissione Europea, dopo il Libro Verde della primavera 2005¹⁸, ha predisposto nello scorso autunno una Comunicazione su un'agenda comune per l'integrazione¹⁹, prevedendo indirizzi e risorse, a cui sono seguiti importanti provvedimenti da parte del Consiglio e del Parlamento Europeo, compreso

¹⁰ Centro Studi Confindustria, op.cit. sub nota 8

¹¹ Idem

¹² Caritas/Migrantes sub nota 3

¹³ Indagine su "Alunni stranieri con cittadinanza non italiana - Anno scolastico 2004/2005", MIUR, ottobre 2005

¹⁴ Fonte Ance, 2005

¹⁵ Fonte ABI-Cespi, ottobre 2005

¹⁶ Dossier Statistico immigrazione, Caritas/Migrantes, 2005

¹⁷ Fonte ABI-Cespi, ottobre 2005

¹⁸ Libro Verde della Commissione sull'*approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica*, COM (2004) 811 definitivo - 11.01.2005 e Relazione della Commissione, Com (2004) 0811-2005/2059 (INI)

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Un' Agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi nell'Unione europea", COM (2005) 389 definitivo - 1.09.2005

il finanziamento del Fondo per l'integrazione degli immigrati (2007-2013)²⁰.

Questo è un passo importante per un riequilibrio delle decisioni del Consiglio europeo di Siviglia²¹, tutto centrato sui problemi della sicurezza e della lotta ai clandestini - la Legge n. 189/2002²² risponde a quegli indirizzi - con l'impostazione del Consiglio europeo di Tampere del '99²³, che prefigurava una politica dell'immigrazione fortemente integrata nelle politiche interne ed esterne dell'U.E. ispirate ai principi di libertà, sicurezza, giustizia e agli obiettivi dello sviluppo e della pace.

D'altro canto le stesse politiche di Lisbona per lo sviluppo e l'occupazione riconoscono l'immigrazione come un dato strutturale, una necessità per la crescita economica da affrontare in maniera decisa proprio nell'ambito delle politiche europee.

Dall'Olanda, all'Inghilterra, alla Francia, i Paesi di più antica tradizione immigratoria constatano la crisi dei loro modelli di integrazione, da quello assimilazionista francese a quello multiculturale inglese; modelli che nei processi reali non sono poi così nettamente distinti.

Essi si trovano a misurarsi con fenomeni nuovi: dalla diversa natura delle migrazioni nei processi di globalizzazione alla tragicità del terrorismo internazionale, ad assetti sociali vissuti sempre più in termini di ingiustizia e di emarginazione sociale particolarmente dalle seconde generazioni dell'immigrazione, deluse nelle loro aspettative e non disponibili a subire le stesse emarginazioni e discriminazioni vissute dai loro genitori quando sono immigrati.

L'esperienza di questi Paesi deve indurci a promuovere i percorsi di una "integrazione ragionevole" per evitare l'accumularsi di condizioni portatrici di conflitto sociale.

Il nostro ordinamento, nella parte relativa alle politiche di inserimento sociale, si ispira ad un modello di integrazione che né pretende

²⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo che *istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013* COM (2005) 123 definitivo - 6.04.2005 e Parere del Comitato economico e sociale europeo (2006/C 88/05) in merito alla — Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che *istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori* — Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che *istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori* — Proposta di decisione del Consiglio che *istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori* — Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che *istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori* COM(2005) 123 def — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD)

²¹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002

²² Legge n.189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", 30.07.2002 e Decreto del Presidente della Repubblica n. 334 "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR n.394 del 31.08.99 in materia di immigrazione", 18.10.2004

²³ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999

l'assimilazione degli immigrati né si limita a promuovere la tolleranza multiculturale, codificando la loro diversità.

L'idea di integrazione del nostro ordinamento si fonda sulla valorizzazione di un dialogo e di un confronto rispettosi tra culture diverse, i quali più sono autentici e più tendono a un reciproco arricchimento e a una crescita comune, nel presupposto, ovviamente, della condivisione e del rigoroso rispetto dei valori della nostra Costituzione e delle leggi.

Le politiche che la devono realizzare, devono essere molto attente al loro impatto con l'opinione pubblica, che esprime una domanda di legalità e sicurezza: essa peraltro deve rendersi consapevole che l'immigrazione non ha solo una valenza economica, né evoca solo sentimenti solidaristici, ma apre la prospettiva di una società che deve costruire nuove condizioni di convivenza e di coesione.

Pertanto non servono né un approccio mercantile, ispirato a un disegno di "immigrazione corta", non rispondente alla realtà italiana, né soltanto un approccio solidaristico, particolarmente esemplare nel nostro Paese da parte di istituzioni locali e della società civile nelle sue espressioni del volontariato e del terzo settore, nonché dell'associazionismo degli stessi immigrati.

E' un processo dove ciascuno mette a frutto i talenti della propria cultura, realizza relazioni profonde e contribuisce alla prospettiva di una società nuova: è un processo molto complesso, perché riguarda le condizioni materiali, ma soprattutto le identità culturali; pur tuttavia è un processo già in atto.

Osservazioni

Per le politiche di integrazione l'Ordinamento affida un ruolo decisivo alle Regioni e alle AA.LL. e individua le risorse operative da mettere in campo nella promozione dei sistemi di osservazione territoriale, della programmazione e della progettazione delle politiche locali, della collaborazione interistituzionale, della concertazione sociale, della partecipazione democratica e della sussidiarietà sociale, per la quale il volontariato, l'associazionismo, compreso quello degli stessi immigrati, ed il terzo settore in questi anni hanno sviluppato un grande impegno nella loro rappresentanza e nella loro tutela.

Nelle realtà dove vi sono condizioni favorevoli per l'inserimento lavorativo e dove sono state messe in campo queste risorse operative, i processi di integrazione e di coesione danno i risultati migliori ovvero, come dimostra il IV Rapporto CNEL su Indici territoriali di integrazione²⁴, sono migliori le potenzialità di successo.

²⁴ IV° Rapporto "Indici di integrazione degli immigrati in Italia", CNEL, marzo 2006

In particolare è positiva una politica di promozione dell'associazionismo dei cittadini immigrati (con messa a disposizione di assistenza tecnica e risorse), del suo coinvolgimento nella gestione di progetti che li riguardano più direttamente, dell'avvenuto riconoscimento della loro rappresentanza (presso le Consulte o altri Consigli elettivi o come Consiglieri aggiunti nei Consigli comunali e provinciali), tenuto conto che la partecipazione alla vita pubblica è poi l'humus sostanziale della vita democratica e che questa partecipazione trova l'espressione più qualificata nell'attribuzione del diritto di voto (amministrativo), il cui riconoscimento è ormai avvertito come una esigenza matura.

Come sta avvenendo in diverse regioni, occorre **il passaggio a politiche organiche**, che includano i problemi dei nuovi cittadini immigrati nelle politiche generali, senza escludere ovviamente la pur necessaria messa in campo di politiche mirate (esemplarmente agli estremi: la casa, come problema comune a italiani e immigrati, e, come problema specifico di questi ultimi, l'apprendimento della lingua italiana, nonché tutte le esigenze che chiamano in causa un ruolo forte della mediazione culturale per migliorare l'accesso alla pubblica amministrazione e ai servizi, per esercitare i diritti riconosciuti).

Questo passaggio è facilitato da un forte coinvolgimento di tutti i cittadini, perché in esso si compiono le scelte concrete e impegnative dei processi d'integrazione e dalla crescita della consapevolezza che le politiche di integrazione sono una opportunità, **un cambiamento buono per tutti**, pur tra tante difficoltà e contraddizioni.

Le diverse iniziative che riguardano la facilitazione per i cittadini stranieri dell'accesso ai servizi sociali (formazione degli operatori, sportelli di informazione, integrazione degli sportelli, riorientamento organizzativo, semplificazione amministrativa, politiche attive mirate, utilizzo dei mediatori culturali, impiego dei patronati ecc.) promuovono **una cultura di efficienza e di efficacia** per la modernizzazione amministrativa nei confronti del cittadino, contribuendo a superare l'autoreferenzialità burocratica che è una piaga per tutti.

Il riconoscimento delle diversità da parte delle pubbliche amministrazioni, che richiedono la messa in campo di politiche mirate sia per recuperare cause e situazioni di emarginazione (politiche attive del lavoro, politiche sociali per la casa, politiche assistenziali) sia per provvedere a prestazioni sociali rispettose delle diverse culture (in primo luogo le prestazioni sanitarie), promuovono o rafforzano un grande processo di **umanizzazione dei servizi sociali pubblici e privati**, che è una richiesta forte dell'intera società.

La crescita vertiginosa dei giovani delle famiglie immigrate nei diversi livelli di istruzione se da un lato pone specifiche esigenze a cui occorre rispondere strutturalmente, non con improvvisazione e solo con buona volontà, dall'altro sfida la scuola a collocare queste risposte, evitando di

relegarle in una logica compensativa, in una programmazione didattica complessiva per ***una educazione interculturale che riguardi ed integri la formazione di tutti gli allievi.***

E' la grande opportunità per i nostri giovani di aprirsi alle diverse culture, senza soggiacere alle esclusive ragioni economiche della globalizzazione.

Le politiche di integrazione per loro natura non possono essere una iniziativa unilaterale, ripropongono ***la politica come progettualità e partecipazione***, fatta di analisi di bisogni nel territorio, di programmazione, di concertazione sociale ed interistituzionale, di condivisione degli obiettivi, di valorizzazione della sussidiarietà sociale, di partecipazione e controllo delle organizzazioni sociali.

Ed è la domanda più generale di cambiamento delle politiche delle Autonomie locali.

Questo sviluppo delle politiche di integrazione è compromesso da diverse criticità.

Alcune derivano da un deficit di iniziativa politica regionale e nazionale (A.), altre dall'Ordinamento stesso e dalla sua regolamentazione e attuazione (B.).

A.

Non può essere sottovalutato che, dopo ormai diversi anni dalla emanazione del Testo Unico²⁵, soltanto tre Regioni hanno provveduto ad emanare *la legge di adeguamento*²⁶, anche se diverse proposte sono ora cantiere, e che tuttora manca un sistema integrato di *Osservatori regionali e territoriali* sulla presenza dei cittadini immigrati, necessario per orientare e verificare le politiche di integrazione.

Nei percorsi di inserimento sociale vi sono nodi, in cui si addensano rischi gravi di discriminazione e di conflitti sociali.

Per *l'inserimento lavorativo* degli immigrati costituiscono una distorsione grave del mercato del lavoro:

- i percorsi prevalentemente informali, che favoriscono il lavoro in nero con la perdita in tanti casi della presenza legale,
- la segmentazione etnica dei lavori e la mancanza di mobilità professionale, pur in presenza di livelli medio alti di formazione.

²⁵ Decreto legislativo n.286, "*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", 25.07.1998 e Decreto del Presidente della Repubblica n. 394 "*Regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", 31.08.1999

²⁶ Legge n.5 della Regione Emilia Romagna "*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2*" del 24.03.2004; Legge n. 46 della Regione Abruzzo "*Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*" del 31.12.2004; Legge n. 5 della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia "*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini immigrati*" del 4.03.2005

Questo secondo aspetto ha una influenza negativa anche sulle seconde generazioni, mentre la promozione della mobilità professionale dei lavoratori immigrati, attraverso la formazione e un'efficiente politica rispetto al riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche acquisite nei Paesi di origine, è anche funzionale al recupero, agli occhi dei lavoratori italiani, di occupazioni erroneamente considerate degradanti e indesiderate.

La rilevante segmentazione del mercato del lavoro nazionale, per ora, ci ha messo al riparo da conflitti determinati dalla competizione per il lavoro, sia con riferimento all'occupazione che ai livelli salariali, in quanto le analisi rilevano che il lavoro dei cittadini stranieri ha carattere per lo più sostitutivo e complementare.

E' dall'inserimento al lavoro e dalle sue condizioni, comunque, che si avvia il processo di integrazione.

I lavoratori immigrati condividono, dunque, con quelli italiani, ovviamente con le specificità e i maggiori problemi collegati alle condizioni richieste per la presenza legale, gran parte delle difficoltà di efficienza dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive di orientamento, di formazione e di sostegno al reddito per l'incontro tra domanda e offerta, per migliorare la occupabilità e favorire la mobilità professionale.

Le condizioni di lavoro e di vita delle *donne immigrate* sono a rischio di una doppia discriminazione, legata al genere e all'origine etnica, in genere, poi, in assenza di politiche attente alla dimensione familiare dell'immigrazione.

Oltre tutto la qualità della loro integrazione, da favorire con il potenziamento dei servizi sociali di conciliazione, ha una grande importanza per il ruolo che esse rivestono nella famiglia rispetto alla mediazione tra le culture tradizionali ed ospitanti e quindi all'influenza sulle generazioni future.

L'altra questione veramente critica è la casa.

Per *l'abitazione* i problemi si stanno aggravando, soprattutto nel centro nord e nelle aree metropolitane, non solo per la condizione specifica dei cittadini immigrati, oltre tutto con il forte incremento dei ricongiungimenti familiari ma anche per una crescente marginalità e povertà di famiglie italiane che non riescono a sostenere gli affitti e i mutui contratti.

La domanda, quindi, di alloggi in affitto a canoni calmierati, accessibili ai redditi medio - bassi, è in forte aumento, a fronte di un'offerta abitativa pubblica ampiamente insufficiente ed un'offerta privata molto limitata, rigida, scarsamente disponibile inoltre nei confronti degli immigrati.

La terza criticità da sottolineare riguarda *la scuola* che ha un ruolo decisivo nei percorsi di integrazione dei cittadini immigrati, delle loro famiglie, soprattutto dei loro figli - la qualità dell'integrazione delle seconde generazioni è decisiva per una convivenza ordinata e coesa -, ma anche per la formazione di tutti gli allievi rispetto alla prospettiva di una

nuova società dove culture diverse si confrontano, si rispettano, si arricchiscono reciprocamente.

Vi è un grande impegno di buona volontà di istituti, insegnanti e dirigenti nei confronti dei circa 400 mila giovani inseriti nelle scuole italiane, anche di istituzioni locali per progetti formativi e culturali integrati nel territorio, ma manca una politica organica che tenga veramente conto della presenza dei nuovi cittadini.

La salute è il patrimonio fondamentale dell'immigrato e della sua famiglia ed è un diritto giuridicamente ben tutelato, anche se occorre consolidare ed estendere un riorientamento organizzativo del servizio sanitario nel territorio rispetto a questa nuova presenza, in termini di formazione del personale, di servizi informativi, di mediazione culturale nelle prestazioni; tuttavia è spesso la fragilità sociale a determinare gli stati più gravi di sofferenza (malattie da disagio, infortunistica sul lavoro, alto ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza, malattie infettive prevenibili, ..) per cui contano molto le condizioni dell'integrazione, dal lavoro e dall'abitazione alla stabilità della cittadinanza legale, alla qualità della vita familiare e dei rapporti sociali.

B.

La criticità che indebolisce le politiche dell'integrazione è nella contraddizione presente nello stesso Ordinamento legislativo (Legge n. 40/1998²⁷ e Legge n.189/2002²⁸) tra questo disegno di accoglienza coerente con la natura dell'immigrazione di questi anni, strutturale e tesa alla stabilizzazione, e modalità di ingresso e di mantenimento della presenza legale, ispirate ad una visione prevalentemente mercantile e temporanea, in contrasto con la realtà, e alla preoccupazione di contrastare la clandestinità e di rassicurare quella parte dell'opinione pubblica, partecipe della sindrome da invasione e da minaccia alla sicurezza personale e alla identità culturale.

In questi anni, con la sostanziale inattuazione della programmazione dei flussi, la rigidità normativa e la precarietà delle condizioni di soggiorno, la complessità e la lungaggine dei percorsi procedurali, i relativi rapporti mortificanti con la pubblica amministrazione, di fatto scoraggianti l'immigrazione legale, in contrasto con le stesse esigenze del mercato del lavoro, espresse dal mondo delle imprese, si è creato un ampio fenomeno di presenza irregolare, come dimostrano le 480mila domande presentate da datori di lavoro italiani a fronte dei 170mila posti di lavoro previsti dal decreto flussi 2006²⁹.

²⁷ Legge n.40, "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", 6.03.1998

²⁸ Legge n.189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", 30.07.2002

²⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri "Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato, per l'anno 2006", 15.02.2006

Quelle 480 mila domande riguardano una quota altissima di lavoratori immigrati irregolari o caduti spesso nella irregolarità, che già lavorano nel nostro Paese, anche se la finzione burocratica li vuole in attesa di chiamata nei loro Paesi di origine.

L'attenzione alle politiche della sicurezza, che è un problema reale, non va sottovalutata, ma l'esperienza di questi anni ha accresciuto la consapevolezza che non si vince la lotta all'immigrazione clandestina soltanto con una politica repressiva, pur necessaria se chiaramente finalizzata a combattere la criminalità organizzata e le mafie internazionali, senza una efficiente regolazione delle entrate e un percorso di cittadinanza legale, certo, rispettoso dei diritti, favorevole al processo di integrazione, senza una efficace mobilitazione sul piano culturale e politico e senza un impegno inedito nelle politiche di cooperazione allo sviluppo, a fronte di una enorme pressione migratoria dal Sud del mondo in ragione dell'insostenibile squilibrio demografico, economico e sociale.

Proposte

L'Assemblea del CNEL, alla luce di queste Osservazioni, per rafforzare una politica organica di integrazione e costruire le condizioni di una ordinata convivenza civile, evitando i rischi di conflitti sociali, ritiene necessaria una rinnovata politica nazionale, da dispiegare compiutamente nel *Documento Programmatico triennale sulle politiche migratorie (2007-2009)*, che il nuovo Governo deve emanare entro il prossimo mese di dicembre.

1.

Innanzitutto la politica nazionale per l'immigrazione, in ragione del suo rilievo nella vita economica e sociale del Paese, va restituita dal Governo alla concertazione sociale, valorizzando il confronto con le organizzazioni sociali e ripristinando gli organismi nazionali di rappresentanza sociale previsti dalla legge e disattivati dal 2001, a partire dalla Consulta Nazionale degli immigrati e delle loro famiglie. Proprio con riferimento al *Documento programmatico triennale (2007-2009)* il Governo potrebbe infine promuovere una nuova Conferenza nazionale sull'immigrazione come momento di grande coinvolgimento delle istituzioni e di tutti i soggetti economici, sociali e culturali del Paese.

2.

Occorre un riequilibrio della politica nazionale verso le politiche dell'accoglienza e per dargli credibilità Governo e Parlamento devono

impegnarsi a rafforzare il quadro giuridico e le politiche internazionali a tutela dei migranti:

- ratificando la *Convenzione ONU del dicembre 1990 sui diritti dei migranti e delle loro famiglie*, entrata in vigore il 1° luglio nel 2003³⁰, la cui firma da parte dell'Italia, che sta diventando un grande paese d'immigrazione e ne ha accolto già i principi fondamentali nel proprio ordinamento, avrebbe un rilevante valore simbolico di civiltà;
- promuovendo in modo deciso nella nuova Costituzione Europea “la cittadinanza europea di residenza” per i cittadini immigrati residenti da lungo periodo, come auspicato dal CESE, ovviamente definendo i criteri comuni sulla permanenza;
- sostenendo la nuova *Agenda comune per l'integrazione* della Commissione Europea, sviluppando con incisività la politica degli Accordi UE e dei Protocolli bilaterali con i Paesi terzi e di transito delle migrazioni e inserendo l'immigrazione nelle politiche di *prossimità* dell'UE, a partire dall'area del Mediterraneo e dal processo di Barcellona, e nelle politiche di sviluppo dei Paesi del Sud del mondo.

3.

Una rinnovata politica nazionale deve rimuovere le cause normative e funzionali delle difficoltà delle vie legali all'immigrazione, che non favoriscono l'obiettivo di un'immigrazione regolare e socialmente integrata.

3.1 La programmazione dei flussi va attuata, correggendo i limiti della gestione politica e amministrativa di questi anni, raccordandola con la domanda del mercato del lavoro e una correlata attivazione di un'accoglienza rispettosa della dignità della persona. Occorre per questo assicurare un' incisiva partecipazione delle Regioni e delle forze sociali.

La programmazione dei flussi va implementata, senza ingessature e con grande flessibilità, anche di deroghe alle quote, con interventi innovativi come le quote selettive sotto il profilo professionale e quelle privilegiate previste negli accordi bilaterali e nelle convenzioni sulla formazione nei Paesi di origine. Dovrebbero essere fuori quota le alte professionalità, con una revisione dell'art. 27 del Testo Unico, come le entrate per collaborazioni familiari da considerare nell'ambito delle politiche del

³⁰Il 18 dicembre 1990 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato nella sua risoluzione 45/158 la Convenzione Internazionale sulla *Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie*, allo scopo di integrare la normativa esistente promossa dalla Convenzione OIL n. 97 del 1949 e dalla n. 143 del 1975, entrambe ratificate dall'Italia. A più di dieci anni dalla sua adozione solo 21 Stati hanno ratificato la Convenzione dell'ONU del 1990 e solo altri 10 Stati l'hanno sottoscritta. Tuttavia, benché la Convenzione sia stata adottata a larga maggioranza, fra i firmatari figurano prevalentemente i Paesi generatori di flussi immigratori.

welfare e da fare oggetto di particolare attenzione con la definizione del profilo e della qualificazione professionali.

Va data maggiore concretezza a quanto previsto dal TU in materia di incontro tra domanda – offerta – selezione all'estero, con accompagnamento sociale e professionale dai Paesi di origine ai contesti di inserimento.

La programmazione dei flussi deve avvenire in un contesto di promozione degli Accordi bilaterali con i Paesi di origine e delle politiche di cooperazione allo sviluppo, anche con il ruolo delle ONG.

In ogni caso la scelta della programmazione, da perseguire anche in ambito dell'UE, va sostenuta in quanto sta a significare una apertura alla immigrazione, come fenomeno strutturale, e la disponibilità ad un governo equilibrato del contenimento della pressione migratoria.

3.2 Un governo efficiente dei flussi richiede, a fronte delle 480 mila domande presentate nel maggio scorso dai datori di lavoro italiani, un decreto ulteriore integrativo di quote per il 2006, nel rispetto del TU, in grado di coprire tutte le richieste, regolarmente presentate.

Nella sostanza si configurerebbe un rilevante intervento di emersione di lavoro nero, coerente con l'indirizzo del Governo di lotta al lavoro sommerso, una grande piaga dell'economia del Paese, e conseguentemente una regolarizzazione, vincolata ad un rapporto di lavoro in essere, dei lavoratori immigrati, come positivamente avvenne nel 2002 con il Governo Berlusconi.

3.3 La disciplina sui permessi di soggiorno per lavoro deve diventare

- flessibile in ragione delle diverse esigenze del mercato del lavoro, particolarmente per permettere un incontro diretto e personale tra domanda e offerta, come richiesto soprattutto dalle piccole imprese e dalla realtà delle collaborazioni familiari;
- coerente con i cambiamenti del mercato del lavoro italiano, dove i rapporti di impiego prevalenti, soprattutto nelle tipologie di lavoro degli immigrati, sono quelli flessibili e non il tempo indeterminato previsto dal “contratto di soggiorno” in entrata e nei rinnovi;
- non precario rispetto alla durata temporale, anche quando vi è la caduta nella disoccupazione – anche in ragione della scarsa efficienza dei Servizi per l'impiego -, ed al requisito temporale per la carta di soggiorno.

3.4 Il rilascio della carta di soggiorno, dopo cinque anni, dovrebbe prevedere “un contratto di integrazione”, come previsto in altri Paesi dell'UE, con l'esplicito riferimento al rispetto della Carta costituzionale e alla conoscenza pratica della lingua italiana e di elementi fondamentali di educazione civica, ovviamente in questa direzione vi devono essere nel territorio adeguate politiche di promozione.

3.5 Per evitare le gravi ricadute sulle esigenze del mercato del lavoro e soprattutto le situazioni di attesa mortificanti per le persone immigrate e gli impedimenti alle loro esigenze di temporaneo rientro nel Paese di origine,

quindi anche in questo caso una situazione di precarietà, occorre una politica di maggiore efficienza dell'organizzazione amministrativa e di semplificazione delle procedure, a partire per quest'ultime dalla validità del permesso di soggiorno in attesa di rinnovo, dopo la regolare e documentata richiesta.

Per la funzionalità dello Sportello unico presso le Prefetture, deve essere data attuazione – sono passati quattro anni - ai provvedimenti per la rete dell'informatizzazione tra le diverse amministrazioni interessate.

Per i rinnovi dei permessi e il rilascio delle carte di soggiorno, una soluzione di maggiore efficacia, anche di normalità rispetto a cittadini immigrati, oggi impegnati tra questure, prefetture e servizi postali, potrebbe essere quella del trasferimento delle relative competenze, con adeguate risorse, agli Uffici anagrafici dei Comuni, dotandoli di sportelli integrati con le altre amministrazioni interessate.

3.6 Per almeno attenuare le condizioni di grande precarietà nel rilascio dei visti per lavoro e particolarmente per ricongiungimento familiare presso i Consolati e le Ambasciate italiane nei Paesi di origine degli immigrati, è necessario un adeguamento del personale degli uffici per un sollecito disbrigo di queste pratiche.

4.

La competenza dell'intervento pubblico nelle politiche abitative è esclusivamente di Regioni e Comuni con problemi molto rilevanti per il reperimento delle risorse, rispetto alle quali sono necessarie, per la gravità della questione, l'integrazione dei finanziamenti nazionali e le misure di convenienza per la mobilitazione delle risorse private. Gli obiettivi da perseguire al livello regionale e locale, ma anche con una rinnovata politica nazionale, rispondendo alla domanda di tutti i cittadini italiani ed immigrati, nello stesso disagio abitativo, ed evitando soluzioni urbanistiche di insediamento esclusivo, sono quelli di :

- eliminare gli ostacoli dell'utilizzazione del patrimonio privato disponibile, con misure che assicurano la buona conduzione dell'alloggio e la possibilità di riottenere la disponibilità al momento della scadenza contrattuale;
- ottenere il calmieramento dell'affitto, oltre che con il contributo della legge 431/'98 sul Fondo per gli affitti³¹, con l'attivazione di politiche abitative delle AA.LL. tali da creare le condizioni affinché a fronte di concessione di contributi da parte della Pubblica Amministrazione, di agevolazioni fiscali locali e nazionali, di offerta di aree a basso costo per le nuove costruzioni, di ricavo di alloggi dal recupero di edifici dismessi,

³¹ Legge n. 431, "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", 9.12.1998

regolato da convenzioni, ci sia una contropartita, soprattutto in merito alla riduzione del costo dell'affitto;

- incentivare in particolare il concorso dei datori di lavoro con specifiche agevolazioni fiscali;
- definire un nuovo soggetto operatore locale, alla luce delle esperienze locali più efficaci, fortemente innovativo nelle finalità e nella struttura, con una pluralità di competenze e di soggetti territoriali pubblici, privati (Banche, Fondazioni ecc.) e sociali del volontariato, dell'associazionismo, del terzo settore, con una forte connotazione non orientata al profitto.

Vanno ridefiniti i criteri relativi ai requisiti minimi di abitabilità, stabiliti con legge regionale, idonei al rilascio del certificato di idoneità alloggiativa e alla stipula del contratto di soggiorno, perché vengano adeguati alla realtà attuale soprattutto tenendo conto della situazione nelle grandi città.

5.

La presenza nella scuola dei figli delle famiglie degli immigrati chiama in causa la politica nazionale per l'istruzione.

Si tratta di affrontare con politiche mirate i problemi:

- della formazione dei docenti per l'insegnamento a giovani e adulti dell'italiano come lingua seconda,
- della necessità di un sistema standardizzato di certificazione dei livelli del suo apprendimento,
- dell'impiego di mediatori culturali ben formati, soprattutto per i rapporti tra la scuola e la famiglia,
- della conoscenza e del mantenimento dei rapporti con la lingua e la cultura di origine, valorizzando l'integrazione con le politiche degli EE.LL. con l'apporto del volontariato, delle associazioni di promozione sociale, del non profit, e in modo particolare con le iniziative delle associazioni degli immigrati.

Ma la questione non va relegata a progetti compensativi: è la riforma complessiva della scuola che deve tenere conto dello sviluppo dei grandi cambiamenti culturali e sociali determinati dall'immigrazione in una prospettiva interculturale, valorizzandolo come un'opportunità formidabile di un complessivo rinnovamento dei contenuti educativi e didattici che riguardi ed integri la formazione di tutti gli allievi.

In un quadro di accordi di reciprocità, deve essere affrontato il problema del riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali acquisiti nei Paesi di origine.

6. La mediazione culturale è una dimensione di tutte le politiche di integrazione, dall'accesso ai servizi, all'inserimento lavorativo, alla promozione d'impresa, in particolare cooperativa e alle prestazioni sociali

ed è quindi da valorizzare nei diversi contesti . Sulla base della rilevante e positiva esperienza negli EE. LL., nella scuola, nella sanità, nei servizi giudiziari ecc., che si sono avvalsi dell'impegno dell'associazionismo e del terzo settore, si ritengono necessarie una definizione da parte delle Regioni della figura del mediatore culturale in termini di profilo professionale, di percorso formativo, di modalità di impiego e la promozione, soprattutto in punti chiave dei servizi, del suo inserimento lavorativo da parte delle stesse Autonomie locali e delle Amministrazioni centrali.

7.

Per orientare le politiche e per verificarne i risultati, occorre ricondurre a sistema i diversi servizi di osservazione, monitoraggio e elaborazione statistica nazionali sull'immigrazione e sostenere l'impegno delle Regioni a dotarsi di osservatori articolati localmente, assicurando una concertazione interistituzionale per garantire oltretutto le necessarie compatibilità di sistema.

8.

Un impulso forte per realizzare l'equo trattamento nelle politiche di integrazione e per orientare e sostenere in tal senso l'impegno di Regioni e Enti locali deve venire, oltre che dalle modifiche e dalle integrazioni legislative relative alle condizioni della presenza legale, soprattutto da una nuova legislazione che

- riconosca il diritto del voto amministrativo agli immigrati residenti stabilmente;
- regolamenti in modo nuovo la cittadinanza³², riducendo tempi, semplificando procedure, ridefinendo requisiti (aprendosi anche al "ius soli"), risolvendo prioritariamente il riconoscimento per i giovani di famiglie immigrate che in Italia sono nati e/o hanno frequentato il percorso scolastico obbligatorio;
- disciplini il diritto d'asilo, tutelato dalla nostra Costituzione, sottraendolo alla logica esclusiva della lotta alla clandestinità, oltretutto dando attuazione alla nuova direttiva dell'UE³³.

E' l'esperienza di questi anni ad indicare l'urgenza di affrontare ormai in modo organico questi problemi.

³² Legge n. 91 "Nuove norme sulla cittadinanza", 5.02.1992

³³ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante "Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", 1.12.2005