

CAPITOLO I

Introduzione

L'aumento negli ultimi decenni dei movimenti migratori ha portato in primo piano il problema dell'integrazione e della convivenza tra persone di culture diverse. La questione che si pone in Italia come in molti altri paesi sviluppati è come vivere meglio insieme in società divenute più composite e complesse.

La presenza di stranieri regolari in Italia è costantemente cresciuta nel corso degli anni. La problematica dell'integrazione ha assunto un rilievo centrale.

L'integrazione può intendersi ai fini in esame come un processo bilaterale che comporta reciprocamente diritti e obblighi tra gli immigrati e i cittadini del Paese che li accoglie. Un processo bilaterale richiedente adattamenti reciproci, nel pieno rispetto dei valori e dei principi della società di accoglienza.

Nel processo di adeguamento della normativa a questi nuovi mutamenti sociali è divenuta prioritaria l'esigenza di individuare le misure atte a favorire l'integrazione degli immigrati regolari, identificando nello stesso tempo i meccanismi in grado di verificarne l'efficacia.

Il Comitato si è proposto con questa indagine di avviare, nell'ambito delle specifiche competenze che la legge 30 luglio 2002 n. 189 gli attribuisce in materia di immigrazione, un percorso di approfondimento delle politiche nazionali di accoglienza che consenta di individuare modelli di integrazione che favoriscano la partecipazione degli immigrati alla vita sociale, economica, culturale e civile, il loro accesso a beni e servizi, nonché la condivisione dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

Al fine della definizione di un quadro nazionale di riferimento in materia di integrazione, l'indagine si è posta come l'obiettivo, di analizzare la condizione degli immigrati rispetto al lavoro, alle esigenze abitative, alla sanità e all'istruzione, identificando i problemi e le difficoltà più diffuse e rilevanti che ostacolano l'integrazione, sia sotto il profilo dell'accoglienza da parte della società sia nell'ottica della capacità di integrazione da parte degli immigrati. Infine, è stata verificata l'efficacia degli strumenti utilizzati per realizzare adeguate politiche di integrazione e individuando possibili nuove strategie ed interventi.

L'analisi avviata riguardo all'efficacia degli strumenti utilizzati in materia di immigrazione, integrazione e occupazione, attraverso un

programma di audizioni, ha consentito di approfondire alcuni aspetti e acquisire chiarimenti in merito alle politiche e alle procedure esistenti.

Nel quadro nazionale, al fine di individuare le caratteristiche dell'immigrazione presente in Italia, si è proceduto prioritariamente ad una disamina dei dati relativi alla presenza, provenienza, età, tempo di permanenza in Italia, tipi di lavoro svolti, livello economico, coinvolgimento in fenomeni di criminalità e devianza, scolarizzazione analizzando alcuni settori propri dell'integrazione: la scuola, il lavoro, la casa e la salute.

Sono stati identificati alcuni dei problemi e delle difficoltà più diffuse e rilevanti che non consentono una piena integrazione: discriminazione e razzismo, diversità culturali, linguistiche e religiose, disinformazione ma anche le esperienze e le « buone pratiche » in Italia e in particolare il ruolo svolto dalle Istituzioni e dagli Enti locali.

Al fine di una definizione comune di integrazione e di criteri condivisi si è reso altresì necessario, nel corso dello svolgimento dell'indagine, un approfondimento del quadro europeo di riferimento per meglio conoscere le misure adottate in alcuni Paesi europei a favore dell'integrazione degli immigrati legali presenti nel loro territorio, nonché ad individuare le iniziative avviate dall'Unione europea per identificare le « migliori prassi » in materia .

CAPITOLO II

Il quadro normativo europeo

Nell'ambito del quadro normativo europeo in materia di immigrazione vengono di seguito analizzati i due aspetti centrali: l'immigrazione legale e l'immigrazione illegale; anche alla luce del recente allargamento dell'Unione europea.

1. *Piano d'azione sull'immigrazione legale.*

Il 26 settembre 2007 il Parlamento europeo ha approvato una relazione 2006/2251(INI) sul « Piano d'azione per l'immigrazione legale » presentato dalla Commissione il 21 dicembre 2005 e sul quale si basa la politica dell'Unione in materia di immigrazione legale. Constatando l'aumento della mobilità internazionale della manodopera per motivi economici e politici, nonché la crescita demografica negativa prevista per i prossimi anni nell'Unione europea, la Commissione europea ritiene che « una politica efficace nel settore dell'immigrazione non può limitarsi a degli strumenti per l'ammissione degli immigrati. Sono necessarie altre misure legislative e operative ugualmente importanti, dal momento che l'immigrazione rappresenta un fenomeno realmente complesso che deve essere affrontato coerentemente in tutti i suoi aspetti. L'ammissione di coloro

che immigrano per motivi economici è inseparabile tanto, da una parte, dalle misure sull'integrazione quanto, dall'altra, dalla lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro nero e contro la tratta degli esseri umani». Il Piano d'azione prevede dunque un approccio globale al fenomeno dell'immigrazione, come richiesto dal Consiglio europeo nel dicembre 2005, e tra le misure legislative da adottare prevede: una direttiva quadro generale e quattro direttive specifiche.

La proposta di direttiva quadro generale è stata presentata il 23 ottobre 2007 (COM638/2007) ed ha l'obiettivo di garantire un quadro comune di diritti per tutti i cittadini di paesi terzi legalmente occupati già ammessi in uno Stato membro, ma non ancora in possesso dello status di residenti di lunga durata. La proposta prevede una procedura autorizzativa unica per i cittadini di paesi terzi che richiedano di lavorare o soggiornare nel territorio dell'Unione. Un capo apposito è dedicato nella proposta di direttiva al diritto alla parità di trattamento tra i lavoratori provenienti da paesi terzi ed i lavoratori nazionali almeno per quanto riguarda: condizioni di lavoro, libertà di associazione, istruzione e formazione, riconoscimento di titoli di studio, previdenza sociale, il pagamento dei diritti di quiescenza in caso di spostamento in un paese terzo, vantaggi fiscali e accesso a beni e servizi pubblici.

Le quattro direttive specifiche riguardano le condizioni di ingresso e soggiorno di particolari categorie di lavoratori: altamente qualificati, stagionali, in trasferimento all'interno di società multinazionali e tirocinanti retribuiti.

La proposta di direttiva relativa all'ammissione nell'Unione di migranti per posti di lavoro altamente qualificati (COM 637/2007) è stata presentata il 23 ottobre 2007. La proposta di direttiva ha l'obiettivo di instaurare una procedura speciale per l'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi che richiedano di risiedere nell'Unione europea per occupare posti di lavoro altamente qualificati per un periodo superiore a tre mesi. Per definire la nozione di «impiego altamente qualificato» la proposta di direttiva si basa su due elementi: l'obbligo di esercitare un'attività economica dipendente e l'elevata qualificazione professionale per la quale è richiesto un titolo di istruzione superiore o almeno tre anni di esperienza professionale equivalente. Il richiedente deve inoltre presentare un contratto di lavoro, o un'offerta sicura di impiego, in cui sia indicato uno stipendio pari almeno a tre volte il salario minimo fissato a livello nazionale. Il richiedente in possesso dei requisiti previsti riceverà un permesso di soggiorno denominato «carta blu europea» con una validità di due anni che consentirà il soggiorno negli Stati membri dell'Unione europea. La proposta di direttiva prevede il ricongiungimento familiare immediato.

Allo scopo di garantire la mobilità geografica dei lavoratori altamente qualificati, la proposta di direttiva autorizza il cumulo di periodi di soggiorno in altri Stati membri (fino a tre) ai fini del riconoscimento dello status di residenti di lunga durata. La proposta prevede inoltre che periodi di assenza dall'Unione europea non pregiudichino la maturazione dei requisiti di residente di lungo

periodo, così da evitare una eventuale « fuga di cervelli » dai paesi di origine e sostenere la politica UE in materia di migrazione circolare.

Il Piano d'azione considera l'integrazione come un fenomeno riguardante diversi settori della vita pubblica tra cui lavoro, politiche urbane e l'istruzione. Anche il rispetto dei diritti fondamentali, la non discriminazione e pari opportunità per tutti sono elementi cardine dell'integrazione. Il piano riprende i concetti espressi nella comunicazione « Un'agenda comune per l'integrazione », presentata dalla Commissione il 1° settembre 2005 (COM 389/2005). Tra le misure raccomandate nei diversi settori interessati c'è il miglioramento dei programmi e delle attività di accoglienza per gli immigrati legali e per le persone a loro carico. Esse dovrebbero includere dei fascicoli informativi per gli immigrati appena arrivati, nonché corsi di orientamento linguistico e di educazione civica finalizzati a far sì che gli immigrati comprendano e rispettino i valori comuni nazionali ed europei, e ne traggano beneficio.

Per attuare misure di integrazione servono fondi adeguati. L'UE sostiene le politiche d'integrazione degli Stati membri attraverso una serie di strumenti finanziari. Le azioni preparatorie per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (INTI) hanno avuto un ruolo importante nel promuovere attività a livello locale, consolidando le reti e lo scambio d'informazioni e buone pratiche fra Stati membri, autorità regionali e locali e altri attori interessati. Nelle prospettive finanziarie 2007-2013 la Commissione ha proposto nuovi strumenti di solidarietà, fra i quali il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, basandosi sui principi fondamentali comuni. Gli obiettivi del Fondo integrano quelli del Fondo sociale europeo (FSE) che a sua volta si avvale dell'esperienza dell'iniziativa comunitaria EQUAL nel sostegno a approcci innovativi intesi a evitare la discriminazione dei migranti sul mercato del lavoro. La proposta della Commissione per gli interventi del Fondo sociale europeo nel periodo 2007-2013 pone particolare enfasi sul rafforzamento dell'inclusione sociale delle persone svantaggiate.

Nell'approvare il Piano d'azione il Parlamento europeo ha voluto sottolineare che l'integrazione degli immigranti richiede misure globali volte ad assicurare il loro inserimento nel mercato del lavoro nonché i diritti sociali, economici e politici, ma che essa comporta anche obblighi per l'immigrante. Si rende necessario, tra l'altro, incoraggiare l'organizzazione di corsi per l'apprendimento della lingua della società d'accoglienza nonché di corsi di educazione civica e di programmi d'insegnamento, concernenti tra l'altro la parità tra uomini e donne, e di rafforzare l'integrazione tramite il lavoro, la facilitazione del ricongiungimento familiare, la lotta contro i ghetti e la partecipazione politica alle elezioni locali.

Nel corso del vertice informale dei ministri UE responsabili dell'immigrazione, tenutosi a Potsdam il 10-11 maggio 2007, la Commissione ha presentato la seconda edizione del « Manuale sull'integrazione » dei cittadini di paesi terzi.

Il manuale, rivolto a chiunque si occupi di integrazione sia a livello legislativo nazionale che a livello di attuazione locale, ha come obiettivo la cooperazione e gli scambi tra gli operatori del settore.

Esso esamina le strutture e i meccanismi utilizzati per le strategie politiche di integrazione, le misure riguardanti alloggi e ambiente urbano, l'integrazione economica e la « governance » dell'integrazione.

L'11 settembre 2007 la Commissione ha presentato la « Terza relazione annuale su migrazione e integrazione » (COM(2007)512) dove è ribadito che il nesso fra le politiche relative all'immigrazione legale e le strategie d'integrazione va costantemente rafforzato.

Il Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, ribadendo che l'integrazione è un elemento centrale della politica migratoria globale europea, ha chiesto un migliore coordinamento tra le politiche migratorie e d'integrazione, invitando nel contempo la Commissione e gli Stati membri a porre in risalto, nel quadro dell'Anno europeo del dialogo interculturale (2008) le opportunità, i vantaggi e le sfide della migrazione in un'Europa plurale.

2. Piano d'azione sull'immigrazione illegale.

Il 26 settembre 2007 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulle priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi. Nel documento sono indicati i principali obiettivi nella lotta all'immigrazione clandestina.

Preliminarmente troviamo la cooperazione con i paesi terzi. Il carattere pluridimensionale dell'immigrazione esige una stretta collaborazione con l'insieme dei paesi terzi interessati. Le conferenze ministeriali di Rabat e di Tripoli del 2006 hanno dato avvio al dialogo necessario tra i paesi di origine e di transito e gli Stati membri europei destinatari dell'immigrazione. Il dialogo deve essere finalizzato alla creazione di un partenariato effettivo con questi paesi, gettando nel contempo le basi del co-sviluppo. La lotta contro l'immigrazione clandestina, inoltre, deve consentire di instaurare o di migliorare il funzionamento degli accordi di riammissione. Occorre inoltre sviluppare le capacità dei paesi di origine e di transito in materia di gestione della loro emigrazione, in modo tale che dispongano delle istituzioni e dei mezzi per controllarla (amministrazione pubblica e legislazione idonee, formazione ed equipaggiamenti per le guardie di frontiera e i corpi di polizia per contrastare i trafficanti, ecc.).

Il controllo delle frontiere esterne rappresenta, evidentemente, la prima condizione per contrastare l'immigrazione illegale. In sua assenza non è possibile avere una politica credibile.

L'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, FRONTEX, deve ottenere le risorse necessarie per agire e gli Stati membri devono mantenere la promessa di apportare i propri mezzi logistici e umani a sostegno delle operazioni che devono poter essere svolte tutto l'anno nelle zone a rischio. Il 24 maggio 2007 FRONTEX ha lanciato il programma « Rete di pattuglie europea » (EPN), primo sistema di coordinamento delle pattuglie di sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione europea, per contrastare l'immigrazione clandestina. Il progetto interessa le coste atlantiche e mediterranee, al fine di sincronizzare le misure adottate dagli Stati membri e permettere la loro integrazione alle attività comuni dell'UE.

In questo ambito, nel corso del 2007, è stato adottato il regolamento (COM (2006) 401), relativo ai poteri ed al finanziamento di squadre di intervento rapido (RABIT), comprendenti guardie di frontiera distaccate in un altro Stato membro per fornirvi assistenza tecnica ed operativa; sono state adottate conclusioni sulla necessità di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri, la Commissione e l'agenzia Frontex in materia di rimpatrio, nell'ambito del sostegno che sarà fornito dal Fondo per il rimpatrio 2008-2013; il Consiglio europeo ha invitato tutti gli interessati a prodigare gli sforzi per rendere operative al più presto le squadre di intervento rapido e per sfruttare al massimo le nuove possibilità offerte dalla rete di pattuglie costiere e dal registro centralizzato delle attrezzature tecniche o toolbox (CRATE), gestito da Frontex, la cui utilizzazione è subordinata alla firma di specifici memorandum di intesa tra Frontex e gli Stati membri coinvolti; infine il Consiglio giustizia e affari interni ha adottato conclusioni sull'ulteriore rafforzamento delle frontiere marittime meridionali dell'UE nelle quali esorta gli Stati membri, in uno spirito di solidarietà e di responsabilità condivisa, a fornire supporto, in modo bilaterale, a singoli Stati membri che siano sottoposti a particolari pressioni. Tali pressioni sono acuite anche da fattori quali la loro posizione geografica, il livello di impegno degli Stati terzi confinanti nell'adempire ai loro obblighi internazionali in materia di ricerca e salvataggio e lo stato attuale della cooperazione con detti paesi.

La sicurezza dei documenti di viaggio e di identità è di fondamentale importanza; in questo ambito si fa affidamento allo sviluppo di strumenti biometrici. Tali sviluppi sono utili, ma devono essere realizzati nel rispetto della protezione dei dati, conformemente alla direttiva 95/46/CE; senza un'adeguata protezione dei dati personali, non si può prevedere un sistema automatizzato che regoli gli ingressi e le uscite sul territorio dell'Unione. Particolare importanza assume, secondo il Comitato, l'accordo politico raggiunto il 12 giugno 2007 in seno al Consiglio, sul pacchetto legislativo inteso ad attuare il sistema di informazione visti (VIS).

La lotta contro la tratta di esseri umani deve essere incentrata sui trafficanti e sulle organizzazioni criminali che ne traggono profitto, evitando nella maniera più assoluta di implicare o recare pregiudizio alle vittime di tali traffici. A tale scopo, è necessario avvalersi di EUROPOL e dell'insieme degli strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia in Europa.

Il problema delle regolarizzazioni, procedure che rientrano nel potere discrezionale degli Stati membri, deve essere affrontato conformemente ai principi di cooperazione leale e di solidarietà reciproca, nella consapevolezza che la modifica della politica sull'immigrazione in uno Stato membro può influire sui flussi migratori e l'evoluzione in altri Stati membri.

Il lavoro clandestino è uno dei fattori principali di attrazione dell'immigrazione. La Commissione ha presentato una Proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'Unione

europea (COM(2007)249). La proposta intende ridurre questo fattore di richiamo colpendo specificamente l'offerta di lavoro ai cittadini di paesi terzi soggiornanti.

La politica di ritorno prevede accordi di riammissione con i paesi d'origine e di transito; essa è una priorità facente parte di una più ampia strategia di lotta contro l'immigrazione clandestina. Per attuarla è necessario disporre di norme comuni, chiare, trasparenti ed eque sul rimpatrio, rispettose al tempo stesso della dignità e dell'integrità fisica delle persone. Con una decisione del 7 maggio 2007 è stato istituito il « Fondo europeo per il rimpatrio », con una dotazione di 676 milioni di euro per il periodo 2008-2013.

Le raccomandazioni del Parlamento si concludono ricordando la necessità di migliorare lo scambio d'informazioni mediante gli attuali strumenti e un richiamo alla responsabilità di chi organizza i viaggi illegali di persone.

3. *L'allargamento dell'Unione europea e dello spazio Schengen.*

Nel corso dell'indagine il Comitato ha avuto l'opportunità di audire i rappresentanti della Rete Accademica di Studi Giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa (Odysseus) con i quali si è stabilito un dibattito circa la concreta attuazione della Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Nel corso del dibattito è emerso che la direttiva 2004/38/CE si colloca nella prospettiva dell'attuazione di un diritto fondamentale a circolare liberamente nell'Unione europea e nello spazio di Schengen. Tale diritto non è incondizionato. Un individuo, per poter circolare liberamente, deve soddisfare alcune condizioni minime: disporre di un documento di identità, di risorse finanziarie sufficienti per il proprio soggiorno e di una copertura sanitaria. Si deve rilevare però che in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, le condizioni per attuare questo diritto tendono a sparire, trasformandolo di fatto in un diritto pressoché assoluto.

Quando tali condizioni non sono soddisfatte si dovrebbe concludere che gli individui che non dispongono di questi requisiti non dovrebbero avere diritto a circolare e dovrebbero quindi poter essere rimandati nel loro Stato d'origine. L'allontanamento di un cittadino che non soddisfi le condizioni per la libertà di circolazione tuttavia non può essere automatica. Stando alla giurisprudenza della Corte devono essere previste delle possibilità di accomodamento: un cittadino europeo deve disporre, ad esempio, di un tempo ragionevole per dimostrare la propria qualifica, qualora non abbia una carta di identità o un passaporto in mano; in mancanza di risorse o di copertura sanitaria, non può essere espulso se non quando ciò costituisca un onere irragionevole per lo Stato membro di accoglienza.

Ogni sforzo di rimpatriare un cittadino europeo è vano, in particolare il divieto di soggiorno sul territorio in base alla decisione di rimpatrio è vietato, se fondato sulla sola mancanza di una delle

condizioni. L'articolo 27 della direttiva prevede che si possa limitare la circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Ma la sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti. Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società.

Le disposizioni della direttiva 2004/38/CE non sono state concepite per lottare contro gli abusi, ma solo nella prospettiva dell'attuazione di un diritto fondamentale a spostarsi liberamente all'interno dell'Unione Europea. Il legislatore era più interessato al processo di integrazione europeo che non a considerare la possibilità di abusi derivanti dalla normativa. In particolare numerose modifiche sono state apportate nel corso del processo legislativo da Consiglio dei Ministri e Parlamento Europeo.

Le vicende derivanti dall'allargamento dell'Unione europea pone nuovi problemi come per esempio la questione dei Rom. Si pensa che oggi siano circa 1.000.000 o 1.500.000 a circolare negli altri Stati membri dell'UE. In Francia sono circa 300.000 o 400.000. Oggi queste persone sono cittadini dell'Unione che godono di un diritto assoluto alla libera circolazione. Il diritto comunitario si oppone drasticamente ad allontanamenti di un numero elevato di cittadini europei aventi la stessa nazionalità e la probabilità di soccombere di fronte a ricorsi presentati davanti alla Corte di giustizia o alla Corte europea dei diritti dell'uomo sono alti. Non è possibile – ad esempio – immaginare uno Stato membro dell'Unione possa assumere un quarto dei provvedimenti di allontanamento nei confronti di un gruppo nazionale o etnico, in quanto ciò è contrario ai principi fondamentali del diritto europeo. Il contrasto con il principio di non discriminazione, nonché con il divieto di « espulsioni collettive di stranieri » costituirebbe una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, esponendo lo Stato al rischio di sanzioni.

La Commissione sta preparando un rapporto sull'attuazione della direttiva 2004/38/CE che sarà presentato nel corso del 2008; in occasione della sua discussione sarà possibile evidenziare alcuni dei problemi su esposti e anche valutare l'opportunità e la possibilità di modificare e adattare la direttiva esaminata.

CAPITOLO III

Il quadro normativo nazionale

La politica migratoria richiede adattamenti continui, basati sull'evoluzione del fenomeno sulle esperienze comuni e sulle caratteristiche e criticità dei singoli paesi.

Proprio per questa ragione l'evoluzione della normativa costituisce una delle chiavi di lettura che ci permettono di delineare una prima

ricostruzione storica del fenomeno. Il dato più significativo della situazione di questi ultimi anni è indubbiamente rappresentato dalla crescente consapevolezza della necessità di superare un approccio di tipo emergenziale. L'immigrazione è ormai un aspetto strutturale della nostra società e richiede nuovi interventi politici e legislativi. Il modello italiano si è sviluppato in questi anni per approssimazioni successive, ricercando, di volta in volta, il punto di equilibrio tra le diverse spinte, interne ed esterne, ma non ha ancora trovato una sintesi efficace per un percorso autonomo e maturo.

Peraltro alcune linee di sviluppo della normativa italiana non sono molto diverse da quelle degli altri Paesi dell'Unione europea.

La limitazione dell'immigrazione irregolare è uno dei punti su cui più si concentra l'attenzione del mondo politico e dell'opinione pubblica. Su questo aspetto è stata più volte lamentata la scarsa efficacia dei controlli alle frontiere e l'assenza di norme e di strutture adeguate a garantire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

A tal riguardo alcuni Paesi europei si sono sicuramente dotati di strumenti più efficaci di quelli italiani, ma non tali da eliminare il fenomeno; anzi, la sempre maggiore diffusione dell'immigrazione clandestina su scala mondiale dovrebbe far seriamente riflettere sulla possibilità di fermare un processo sociale di tale ampiezza con meri strumenti repressivi.

Proprio per superare questi limiti una delle linee su cui si muovono i governi dei Paesi sviluppati è quella di adottare nuove strategie di contenimento, non basate esclusivamente sull'irrigidimento dei controlli alle frontiere, ma tese a coinvolgere nella gestione del problema anche i Paesi di provenienza dei flussi. Considerata la complessità del fenomeno i Paesi membri dell'Unione europea cominciano ad affrontare il problema come una questione di interesse comune e non demandata solamente ai Paesi più direttamente coinvolti dagli arrivi.

È chiaro a tutti, infatti, che le politiche in materia di immigrazione attuate in un Paese hanno inevitabilmente effetto anche sugli altri Paesi. Emerge pertanto la necessità di un approccio coordinato di questo fenomeno, sia in materia di ingresso e di soggiorno, sia in materia di integrazione dei migranti: l'immigrazione rappresenta così una sfida tanto per il diritto interno quanto per il diritto comunitario ed internazionale. Sono trattati in seguito alcuni aspetti della normativa nazionale riguardante l'immigrazione di cui il Comitato si è occupato nel corso della sua indagine.

1. Le politiche d'ingresso.

Le audizioni svolte dal Comitato hanno in vario modo evidenziato l'impossibilità di basarsi unicamente su di un approccio restrittivo, tanto per ragioni economiche, quanto per considerazioni umanitarie. L'approccio di fondo, sul quale vi è una forte convergenza anche a livello europeo, « consiste nel ritenere che lo strumento più importante

per combattere l'immigrazione illegale risieda nell'aprire canali di immigrazione legale ».

In questa prospettiva, la gestione del flusso d'ingresso dei lavoratori extracomunitari dovrebbe rispondere con più flessibilità alle esigenze delle imprese e delle famiglie. La normativa vigente stabilisce il numero massimo di lavoratori extracomunitari da ammettere ogni anno nel Paese al termine di una procedura di concertazione complessa che si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente del consiglio. Questa procedura non riesce ad adeguarsi alle fluttuanti esigenze del mercato del lavoro. Potrebbe essere opportuno pensare ad una programmazione pluriennale dei flussi che preveda la rideterminazione annuale dei flussi con una procedura semplificata rispetto all'attuale.

La determinazione quantitativa pluriennale dei flussi di lavoratori extracomunitari può essere modulata tenendo conto dell'andamento complessivo dell'economia e dell'occupazione, delle dinamiche demografiche e sociali. La procedura annuale semplificata potrebbe tener conto delle esigenze delle imprese e delle famiglie; è indispensabile che le quote d'ingresso siano determinate in base alla specifica domanda di manodopera straniera nei vari settori produttivi.

Ad esempio, nel corso delle varie audizioni, è emersa la necessità di migliorare e facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro consentirebbe allo straniero l'iscrizione a Centri per l'impiego e la possibilità di accedere a colloqui ed interviste oppure ad altre forme di reclutamento presso imprese e unità produttive e potrebbe essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro con procedure più semplici.

In alcuni ambiti, come quello domestico-assistenziale, sembra inevitabile tener conto del rapporto diretto e personale tra famiglia italiana datrice di lavoro e lavoratrice (o eventualmente lavoratore). Sembra irrealistico pretendere di far rientrare nel sistema delle quote annuali e delle chiamate dall'estero questi rapporti di lavoro, anche perché il fabbisogno può sorgere in maniera repentina e imprevedibile. L'impossibilità di regolarizzare l'assunzione rischia anche di diventare una buona scusa per mantenere nel sommerso, talvolta per anni, l'assistente domiciliare. Meglio allora, in presenza di effettive necessità, prevedere la possibilità di una rapida conversione del permesso di soggiorno, per esempio da turistico a lavorativo.

Una disciplina più flessibile dovrebbe riguardare i ricongiungimenti familiari, come premessa per un'immigrazione più integrata e « normale ». Anziché inquadrare il ricongiungimento come una concessione da elargire, previa verifica severa di una serie di condizioni economiche, abitative e normative, questa soluzione dovrebbe essere vista come utile strumento di integrazione, una volta raggiunto un minimo di stabilità dell'insediamento, oltre a rappresentare una conseguenza logica dell'interesse delle società riceventi a contrastare le possibili derive anomiche di un'immigrazione sradicata e dispersa.

Nell'immigrazione per lavoro, la principale anomalia italiana rispetto ai principali paesi sviluppati, consiste nello scarso richiamo esercitato nei confronti dei lavoratori altamente qualificati. Come è stato ricordato nell'audizione del rappresentante di Confindustria

« mentre in Europa l'immigrazione di qualità copre una percentuale minima rispetto alla massa degli immigrati provenienti, negli Stati Uniti la tendenza è esattamente opposta, in quanto l'immigrazione di qualità raggiunge circa l'80 per cento ». Un sistema a punti, in grado di premiare titoli di studio, esperienze professionali, competenze linguistiche e legami familiari, come quello da tempo adottato in Canada e poi da vari altri paesi (in Europa il primo è stato il Regno Unito), potrebbe aiutare non solo il sistema economico a dotarsi di competenze da mettere in campo nel mercato globalizzato, ma anche migliorare le rappresentazioni sociali degli immigrati. Più in generale, la conoscenza certificata della lingua nazionale potrebbe rappresentare un requisito preferenziale per i nuovi ingressi. L'incontro legale tra domanda e offerta di manodopera può essere ulteriormente favorito dalla compilazione di liste di cittadini extracomunitari disponibili a lavorare in Italia. Tali liste informatizzate, disponibili per la consultazione da parte delle imprese interessate ad assumere personale straniero, debbono essere strutturate in base a criteri di selezione come, ad esempio, nazionalità, titoli professionali, conoscenza della lingua italiana, o eventuale partecipazione a programmi di istruzione e formazione nei Paesi di origine.

Per favorire il lavoro stagionale poi, che ha conosciuto negli ultimi anni un forte incremento ed esige una adeguata tempestività al fine di soddisfare la domanda, si potrebbe considerare la concessione di contratti e di permessi pluriennali.

2. *I centri per gli immigrati.*

Il Comitato ha audito, nel corso dell'indagine, il presidente della Commissione per le verifiche e le strategie dei centri per gli immigrati, ambasciatore Staffan De Mistura. Dalla relazione svolta si evince un dubbio rapporto costi benefici della gestione dei centri. Infatti, i quattordici centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) presenti nel paese hanno una capienza di 1.940 persone e per essi sono transitati nel 2006 circa 22 mila immigrati all'anno, di cui sono state identificate circa 8.400. Nella gestione dei centri sono coinvolti 970 agenti di polizia. Il costo medio di un CPT è di circa 6 milioni di euro e la sua gestione costa all'erario 1,3 milioni di euro. Sono state espulse dal territorio nazionale circa 6000 persone con un costo medio per espulsione di 15.000 euro. I centri sono necessari in base agli obblighi derivanti dall'accordo di Schengen. Tuttavia è necessario rivedere vari aspetti operativi.

In effetti i provvedimenti espulsivi risultano difficilmente eseguibili sia per il loro numero eccessivo, nel 2006 ci sono stati 73.771 provvedimenti di espulsione ordinati dai Questori di cui 72.805 inottemperanti, sia perché l'irregolare non vede alcuna convenienza in un comportamento collaborativo con le autorità. Occorre dunque superare un approccio prevalentemente repressivo e punitivo del fenomeno e ricorrere ai provvedimenti di espulsione quando tutte le altre alternative siano concretamente impossibili. Va segnalata la proposta della Commissione di rivedere i CPT in particolare per quelle

categorie di persone per le quali non c'è una reale necessità né utilità di trattenimento tra cui: ex-detenuiti che devono essere identificati e rimpatriati a fine pena direttamente dalle carceri (in questo senso il Ministro dell'interno di concerto con il Ministro della giustizia ha emanato una direttiva che, attraverso una più stretta collaborazione tra le autorità carcerarie e le forze di polizia, consentirà l'espletamento di tutte le pratiche necessarie all'identificazione durante la permanenza in carcere degli extracomunitari); potenziali vittime di tratta e di grave sfruttamento nel lavoro che dovrebbero essere orientati verso la protezione sociale con rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo; cittadini non comunitari « di ritorno » (over-stayers) che dovrebbero poter ottenere un soggiorno per ricerca di lavoro e quindi una opportunità di tornare alla regolarità, o qualora questo non sia possibile, aderire ad un programma di rimpatrio concordato ed assistito; cittadini non comunitari, entrati irregolarmente nel territorio, che collaborano per la loro identificazione e aderiscono a programmi di rimpatrio concordato.

CAPITOLO IV

Politiche d'integrazione sociale

Un altro ordine di considerazioni riguarda la gestione dei processi di integrazione. Anche in Italia, andrebbe valutata l'opportunità di ricorrere ad un « contratto di integrazione » tra lo Stato italiano e i nuovi arrivati, sull'esempio di varie iniziative che si stanno sviluppando in diversi paesi europei. In queste iniziative si può cogliere l'intento condivisibile di responsabilizzare gli immigrati e sviluppare percorsi condivisi di integrazione. Le istituzioni pubbliche dovrebbero però andare oltre la richiesta di rispetto della Costituzione e delle leggi del nostro Paese, assumendo un ruolo attivo attraverso un'esplicita offerta di opportunità di integrazione: la prima e fondamentale sarebbe un'azione forte e tendenzialmente obbligatoria di alfabetizzazione alla lingua, alle istituzioni e al patrimonio culturale nazionale. Servirebbe poi un rilancio su vasta scala dell'educazione permanente degli adulti. Oltre alla scuola pubblica, comuni, sindacati dei lavoratori e organizzazioni solidaristiche potrebbero essere chiamati a contribuire all'iniziativa. La frequenza e l'apprendimento potrebbero essere incoraggiati prevedendo alcuni benefici per chi supera la verifica conclusiva: per esempio, una riduzione del tempo necessario per accedere alla cittadinanza o a determinati diritti civili e amministrativi o ad altri benefici specifici.

Un altro tassello delle politiche di integrazione riguarda l'impegno contro le discriminazioni, dirette e indirette. Vanno ricordate, tra queste ultime, le mille difficoltà che incontrano gli immigrati nel veder riconosciuti i loro titoli di studio. Anche per questa via gli immigrati più istruiti vengono scoraggiati dal venire verso l'Italia e altri paesi europei, e coloro che l'hanno comunque scelta vedono sottoutilizzato