

CNEL
Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro

**Parere sul “Documento programmatico relativo alla politica
dell’Immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato
per il triennio 2007-2009”**

Comitato per l’Immigrazione, in sede deliberante

Roma, 14 settembre 2007

**Parere del CNEL, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del Dlgs. n. 286 /1998, sul
“Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli
stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007 – 2009”**

(approvato dal Comitato immigrazione in sede deliberante nella seduta del 14 settembre 2007)

Il Comitato per l’immigrazione del CNEL, in sede deliberante ai sensi dell’art. 6 del Regolamento del Consiglio, riunitosi il 14 settembre 2007, dopo un approfondito esame del *Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007 – 2009* anche alla luce del lavoro di monitoraggio e di elaborazione, in questi anni, dell’ONC (*Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche di integrazione sociale dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie*), previsto dalla legge n. 40/’98 e operante presso il CNEL, ha espresso il seguente parere come richiesto dalla Presidenza del Consiglio ai sensi dell’articolo 3 comma 1 del Dlgs. n. 286 /1998.

Il CNEL apprezza innanzitutto che il *Documento programmatico 2007-2009* sia attento e coerente rispetto allo sviluppo più recente delle politiche migratorie della UE con il recupero degli indirizzi del Consiglio Europeo di Tampere (1999), che prefigurava una politica dell’immigrazione fortemente integrata nelle politiche interne ed estere comunitarie, ispirate ai principi di libertà, sicurezza, giustizia e agli obiettivi dello sviluppo e della pace, e quindi con un riequilibrio rispetto alle decisioni del C.E. di Siviglia (2002), centrate, in modo esclusivo, sui problemi della sicurezza e della lotta ai clandestini.

Per rafforzare, tuttavia, il quadro giuridico e le politiche internazionali a tutela dei migranti, il *Documento programmatico* dovrebbe, coerentemente, assumere l’impegno di:

- *“ratificare la Convenzione ONU del dicembre 1990 sui diritti dei migranti e delle loro famiglie, entrata in vigore nel 2003, 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”;*
- *“promuovere in modo deciso nella nuova Costituzione Europea “la cittadinanza europea di residenza” per i cittadini immigrati residenti da lungo periodo, come auspicato dal CESE”;*
- *sviluppare il massimo impegno per una rapida approvazione della Direttiva 2004/81/CE riguardante “le vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un’azione di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina” estendendo la normativa italiana, come auspicato in precedenti documenti dello stesso CNEL;*
- *“sostenere l’ Agenda comune per l’integrazione (2005) della Commissione Europea, a cui sono seguiti importanti provvedimenti da parte del Consiglio e del Parlamento Europeo, compreso il finanziamento del Fondo per*

l'integrazione degli immigrati (2007-2013), sviluppando con incisività - come d'altronde il Documento programmatico si propone - 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.” (Pronuncia CNEL del 19 luglio 2006).

Coerentemente con le politiche dell'UE, nel *Documento programmatico*, il tema politico centrale degli obiettivi e delle politiche da perseguire è quello delle condizioni dell'inserimento sociale degli immigrati e delle loro famiglie, dell'integrazione e di una ordinata convivenza civile, con la consapevolezza che, al di là delle ragioni economiche e solidaristiche rispetto all'immigrazione, l'Italia, che si confronta con essa, sta già vivendo la prospettiva di una nuova società.

In questi anni le politiche di accoglienza e di integrazione sociale hanno visto un impegno straordinario di Regioni e AA. LL. e particolarmente generoso della società civile organizzata.

Il CNEL nella pronuncia di Osservazioni e Proposte, *Le politiche per l'immigrazione*, dell'Assemblea del 19 luglio 2006, sollecitando il nuovo governo a predisporre il documento programmatico triennale, auspicava una politica nazionale che segnasse il superamento della contraddizione presente nell'ordinamento legislativo italiano con il sovrapporsi delle due leggi, n. 40/98 e n. 189/2002, ispirate a due diversi disegni di immigrazione, l'una strutturale, tesa alla stabilizzazione, proiettata all'integrazione sociale, come è di fatto nella realtà, l'altra “corta”, temporanea.

Pertanto il CNEL condivide la priorità, auspicata d'altronde nella citata Pronuncia del 19 luglio 2006, delle iniziative legislative relative ad una nuova regolamentazione del diritto di cittadinanza, al riconoscimento del diritto di voto amministrativo agli immigrati con permesso di soggiorno CE, alla rimozione delle cause normative e funzionali delle difficoltà delle vie legali all'immigrazione, che non favoriscono un'immigrazione regolare e socialmente integrata.

Rispetto ai relativi provvedimenti, illustrati nel *Documento programmatico* e già all'esame del Parlamento, il CNEL apprezza e condivide gran parte delle soluzioni indicate, in quanto rispondenti ad istanze già prospettate nelle sue pronunce, come:

- **per la cittadinanza**, la riduzione e la certezza dei tempi, la semplificazione delle procedure, la ridefinizione dei requisiti, anche con lo *ius soli*, il riconoscimento per i giovani nati o con corsi di studio in Italia, la conoscenza della lingua italiana e la lealtà alla Carta Costituzionale;
- **per l'elettorato attivo e passivo** nelle elezioni amministrative, con la semplice previsione per via legislativa del diritto di voto ai detentori di permesso di soggiorno CE;
- **per le modifiche alla legge n. 189/02**, con la triennialità della *programmazione dei flussi*, la sua flessibilità, il suo rafforzamento in termini di partecipazione, la sua

implementazione con quote selettive di immigrazione qualificata, il suo collegamento funzionale con i paesi di origine, e con una *disciplina dei permessi di soggiorno* flessibili rispetto alle diverse esigenze di incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro e non precari nella durata;

- **per l'organizzazione amministrativa**, con una maggiore funzionalità dello *sportello unico* presso le Prefetture, la semplificazione delle procedure, il rafforzamento dell'informatizzazione, la soluzione a regime presso i Comuni.

Il CNEL esprime tuttavia le seguenti perplessità e riserve su specifici punti, alcune delle quali, oltretutto, possono avere un impatto particolarmente difficile sull'opinione pubblica:

sulla **riforma della cittadinanza** (AC 1607), devono essere oggetto di ulteriore riflessione l'innovazione, oltre la "cittadinanza per concessione" dopo 10 anni, della "cittadinanza per attribuzione", automatica a certe condizioni, dopo 5 anni in alternativa al permesso di soggiorno CE, e l'opportunità di rovesciare i requisiti temporali dei due istituti ovvero di trovare un termine intermedio certo per la concessione della cittadinanza; rispetto ai requisiti va rafforzato quello della conoscenza della lingua italiana, prevedendo il sostegno di una iniziativa politica particolarmente impegnativa;

sulle **modifiche della disciplina sull'immigrazione** (AC 2976), occorre un particolare chiarimento sul significato e sulla portata della misura (punto 1.1.6.) che, nella delega sulla estensione della validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione, consente l'assunzione di lavoratore che abbia perso la regolarità del soggiorno, come perplessità suscita la previsione di una quota di entrate per auto sponsorizzazione (punto 1.1.4.) di lavoratori immigrati in possesso di risorse finanziarie adeguate alla permanenza in Italia;

per l'efficienza dell'organizzazione amministrativa,

- sarebbe opportuna l'indicazione di modalità e tempi certi per il trasferimento delle competenze agli Uffici anagrafici dei Comuni, dai rinnovi dei permessi al rilascio dei permessi di soggiorno CE, che oltretutto sarebbe una soluzione di normalità rispetto a cittadini immigrati, oggi "sbattuti" tra questure, prefetture, servizi postali. Deve essere valorizzata la collaborazione dell'associazionismo sociale, del volontariato e del terzo settore.
- manca l'impegno di risorse per almeno attenuare le condizioni di precarietà nel rilascio dei visti per lavoro e particolarmente per ricongiungimento familiare presso i consolati e le ambasciate italiane nei Paesi di origine;
- non si fa il punto e non si indicano le risorse e le responsabilità per l'attuazione e l'integrazione dei processi di informatizzazione, ripetutamente evocati, da cui dipendono, in particolare, gran parte degli obiettivi di programmazione dei flussi e della disciplina delle entrate e della presenza legale.

Riconosciuta la centralità di una rinnovata politica nazionale in grado di favorire un'immigrazione regolare e socialmente integrata, il CNEL ritiene, tuttavia, opportuno sottolineare che 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 rappresentanza e nella tutela degli immigrati. Tutto questo andrebbe meglio valorizzato e sostenuto dalle politiche nazionali e quindi dal *Documento* in esame.

Sarebbe stata opportuna, tra l'altro, una attenta ricognizione delle normative regionali e locali, utile anche per evidenziare i diversi percorsi di integrazione in Italia, come è necessario sollecitare le Regioni ad un tempestivo adeguamento legislativo all'ordinamento nazionale.

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 *V Rapporto CNEL su Indici territoriali di integrazione* (marzo 2007), sono migliori le potenzialità di successo.

A questo riguardo, anche valorizzando le migliori esperienze delle politiche regionali e locali di questi anni, il *Documento programmatico* dovrebbe proporre a Regioni e AA. LL. indirizzi e priorità per iniziative di collaborazione e di partenariato rispetto alle risorse.

Secondo il CNEL l'indirizzo di fondo, già indicato nella Pronuncia del 2006, dovrebbe essere, come sta avvenendo in diverse Regioni, quello del *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 accedere alla pubblica amministrazione e ai servizi, per esercitare i diritti riconosciuti).

Questo passaggio è facilitato, in base alle esperienze, dalla promozione locale di 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 linea di arricchimento e non di emergenza, *un cambiamento buono per tutti*, pur tra tante difficoltà e contraddizioni:

- la promozione, con le politiche per favorire l'accesso degli immigrati ai servizi, di *una cultura di efficienza e di efficacia* per la modernizzazione amministrativa,
- il rafforzamento, con il riconoscimento delle diversità e con politiche di recupero di cause e situazioni di emarginazione (politiche attive del lavoro,

- politiche sociali per la casa e per la famiglia, politiche assistenziali), di un processo di *umanizzazione dei servizi sociali pubblici e privati*,
- una nuova programmazione didattica, con la sempre più rilevante presenza di giovani delle famiglie immigrate nel sistema di istruzione, per *una educazione interculturale che riguardi ed integri la formazione di tutti gli allievi* a fronte delle sfide culturali della globalizzazione;
 - la creazione di condizioni che facciano emergere capacità imprenditoriali e competenze indirizzandole verso modelli di impresa che concorrano alla crescita qualitativa del Paese.

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.

Questo sviluppo delle politiche di integrazione è compromesso da alcune criticità che esigono interventi congiunti dei diversi livelli istituzionali di politiche settoriali, rispetto alle quali occorrerebbero, anche da parte del governo nazionale, impegni più puntuali e concreti di quelli descrittivi pur contenuti nel *Documento*: dalle politiche per il diritto sociale alla casa (si allega il disegno di legge CNEL, *Istituzione delle Agenzie territoriali per l'abitare sociale*, 30 maggio 2007), alle politiche per l'istruzione, da liberare da una progettualità episodica, realizzata per l'iniziativa delle singole istituzioni e ancora prevalentemente compensativa rispetto a situazioni di criticità e disagio, e da affrontare strutturalmente e organicamente nei più complessivi contesti di riforma (autonomia, formazione dei docenti, programmi e discipline di insegnamento, dotazioni organici, rapporti con le famiglie, mediatori culturali) e soprattutto di risorse da investire.

Un'area molto critica è quella dell'inserimento lavorativo che condiziona in modo particolare la qualità del processo di integrazione.

Il CNEL apprezza i provvedimenti assunti dal governo per contrastare il lavoro sommerso e particolarmente le misure contro lo sfruttamento dei lavoratori immigrati.

Ma i lavoratori immigrati condividono con quelli italiani, ovviamente con le specificità e i maggiori problemi collegati alle condizioni richieste fino ad ora 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 competenze decentrate non esonerano dall'assumere il problema nel *Documento programmatico*, anche con iniziative di sostegno del governo nazionale, per le conseguenze gravi che l'inefficienza de Servizi per l'impiego comporta particolarmente per i lavoratori immigrati:

- 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.

Questo secondo aspetto ha una influenza negativa anche sulle seconde generazioni, mentre la promozione della mobilità professionale dei lavoratori immigrati, attraverso la formazione e una 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.

Il CNEL apprezza l'attenzione nel *Documento* in esame alle condizioni di lavoro e di vita delle donne immigrate, a rischio della doppia discriminazione, e alla dimensione familiare dell'immigrazione. Oltretutto la qualità della integrazione delle donne immigrate, 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.

Il CNEL ritiene che nel Documento Programmatico debba essere previsto l'impegno di dedicare risorse specifiche ai progetti riguardanti il contrasto al traffico di persone e alla tratta di esseri umani, allo sfruttamento e alla riduzione in schiavitù.

Secondo il CNEL, la questione sociale delle seconde generazioni, che ormai sta interessando anche l'Italia e su cui si gioca il futuro della coesione sociale, non è un problema separato e di domani, ma deve essere affrontato da subito e in modo preventivo. Le politiche, come si è detto, sono quelle della qualità dei percorsi di istruzione e di formazione (in ottobre si avranno i risultati di una impegnativa ricerca qualitativa promossa dall'ONC-CNEL con il CENSIS, *Vissuti ed esiti della scolarizzazione dei minori di origine immigrata in Italia*), degli inserimenti lavorativi, del sostegno alle famiglie e alla "conciliazione". Occorre la consapevolezza che le nuove generazioni di immigrati sono cittadini a pieno titolo, che hanno cultura e attese per il loro futuro identiche a quelle dei loro coetanei italiani e che rispetto alle condizioni di vita e di lavoro hanno legittime aspirazioni di riscatto anche per i sacrifici dei loro genitori (come rileva la ricerca dell'ONC-CNEL curata dalla Fondazione Silvano Andolfi, *Adolescenti stranieri e il mondo del lavoro: studio transculturale dei valori inerenti il lavoro*, dicembre 2005).

Per il CNEL, infine, nel *Documento programmatico* dovrebbero assumere particolare ed organico rilievo due questioni, che oltretutto hanno visto l'ONC impegnato in specifiche iniziative di confronto di esperienze locali e nazionali:

- la mediazione culturale che, come lo stesso *Documento* richiama, è una dimensione di tutte le politiche di integrazione, dall'accesso ai servizi, all'inserimento lavorativo e alle prestazioni sociali. 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 ritiene necessarie la sollecitazione programmatica di 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 del suo inserimento lavorativo da parte delle stesse Autonomie locali e delle Amministrazioni centrali.

- un sistema integrato di osservatori, la cui mancanza continua ad essere un grave limite, una inefficienza ingiustificabile per le politiche migratorie italiane. 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.

Il CNEL ritiene positivo l'indirizzo, espresso nel *Documento programmatico*, che, per il grande e particolare rilievo che ha nella vita economica e sociale italiana, la politica per l'immigrazione tenda a realizzarsi, ad ogni livello, attraverso la concertazione sociale, *valorizzando il confronto con le organizzazioni sociali, l'associazionismo, il volontariato, il terzo settore, *rafforzando il ruolo dei diversi organismi di rappresentanza e di elaborazione, previsti dall'ordinamento ai diversi livelli di governo, *ripristinando gli organismi nazionali, a partire dalla Consulta Nazionale degli immigrati e delle loro famiglie, previsti dalla legge e disattivati di fatto dal 2001 – disattivazione che non interessò l'ONC grazie all'autonomia costituzionale del CNEL.

Ad avviso del CNEL, pertanto, la definizione di questo *Documento programmatico triennale 2007-2009*, che non dovrebbe ridursi ad un adempimento amministrativo, potrebbe costituire per il Governo l'opportunità di promuovere, come già avvenuto con la collaborazione dello stesso CNEL, una nuova Conferenza programmatica nazionale sull'immigrazione per realizzare un momento di grande coinvolgimento delle istituzioni, nazionali, regionali e locali, e di tutti i soggetti economici, sociali e culturali del Paese, e per fare crescere in Italia le condizioni di politiche condivise, che aiutino a superare le difficoltà parlamentari dei provvedimenti in discussione.