



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

OGGETTO: Parere sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006, a norma dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

*Parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.*

**Repertorio atti n. 793/CJ dell'11 novembre 2004**

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta dell'11 novembre 2004

VISTO l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che "La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni";

VISTO l'articolo 9, comma 2, del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale dispone che "La Conferenza unificata è comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto";

VISTO l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo Unico delle disposizioni concernente la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero", come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, il quale dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, predispongono ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento;

VISTO lo schema di documento programmatico relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006, a norma dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 186, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, con nota protocollo n. Di.C.A./10824/II.2.1.11.6 del 20 settembre 2004, il quale è stato inoltrato alle Regioni ed alle Autonomie locali per l'esame ed eventuali osservazioni;

CONSIDERATO che l'argomento in questione è stato posto all'ordine del giorno delle sedute del 14 e del 28 ottobre 2004, ma è stato rinviato, su richiesta delle Regioni e degli Enti locali, per approfondimenti;



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, al fine dell'esame del Documento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, per il 9 novembre 2004 nel corso della quale le Regioni e l'ANCI hanno consegnato due distinti documenti contenenti osservazioni e valutazioni; al riguardo, i rappresentanti del Dipartimento per il coordinamento amministrativo hanno assicurato la disponibilità a venire incontro alle richieste formulate ai fini del miglioramento del documento in parola a condizione che siano garantite l'omogeneità di tutte le parti del testo stesso ed il rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia;

CONSIDERATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e l'ANCI, anche per conto dell'UPI, hanno espresso un parere negativo salvo l'accoglimento delle integrazioni al Documento in esame contenute in distinti documenti (Allegati sub A e sub B) che hanno consegnato, mentre l'UNCEM ha espresso parere favorevole;

CONSIDERATO che il rappresentante del Governo ha dichiarato la disponibilità ad accogliere le proposte formulate, evidenziando, però, che, per il loro integrale accoglimento, occorrerebbe, sia per gli aspetti finanziari che per quelli normativi, una modifica della legislazione vigente in materia;

**esprime parere negativo**

salvo l'accoglimento delle proposte contenute nei documenti che, allegati sub A e sub B, costituiscono parte integrante del presente atto, sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006 di cui in premessa.

Il Segretario  
Dott. Riccardo Carpino

*Riccardo Carpino*



Il Presidente  
Sen. Prof. Enrico La Loggia

*Enrico La Loggia*

*lw*



Allegato A

11/11/04  
Consiglio  
Sottile



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

**SCHEMA DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER IL TRIENNIO 2004 – 2006 RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO, A NORMA DELL'ART.3 DEL D.LGS 286/98 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI LEGGE189/2002**

*Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata*

**(Pag. 2-12 del Documento Programmatico)**

**Il documento programmatico per il triennio 2004 – 2006 ha un'importanza notevole per l'orientamento e il sostegno delle politiche migratorie, presupposto ineludibile di una ordinata convivenza civile. L'immigrazione che in Italia come nel resto d'Europa sta cambiando il volto della nostra società, necessita di attenzione e di impegno, in particolare da parte delle istituzioni preposte, su come governare il fenomeno rispetto ai flussi migratori regolari, alla lotta allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, alle risorse sociali e finanziarie, all'associazionismo e al volontariato dei cittadini italiani e immigrati per le iniziative dirette all'accoglienza, alla tutela e all'integrazione e partecipazione sociale.**

La realizzazione degli obiettivi presentati all'interno del terzo documento di programmazione sulla politica dell'immigrazione appare, tuttavia, per diversi motivi - che qui di seguito presenteremo -, compromessa da dati inesatti, imprecisioni e lacune anche rispetto al Testo Unico.

*Per questo motivo vi presentiamo alcuni punti su cui è necessario lavorare in sinergia al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati. Su tale base le Regioni chiedono di integrare opportunamente gli aspetti sotto evidenziati che forniscono indicazioni per la definizione concertata delle politiche dell'immigrazione.*

Il documento risulta articolato principalmente in due parti: una parte descrittiva e una parte prescrittiva.

La parte descrittiva, insufficiente per quanto concerne l'analisi dell'attività svolta nel corso del triennio precedente, non fa menzione alcuna dei successi delle così dette "buone pratiche" e delle criticità di quanto attuato; i dati, non sufficientemente aggiornati, non consentono una lettura organica e esaustiva delle varie componenti dell'immigrazione. La parte prescrittiva del documento manifesta lacune ordinamentali rispetto agli organismi consultivi previsti nel Testo Unico non sostanziandosi in precise indicazioni operative, ovvero azioni come previsto dall'art. 3, comma 2 del D.lgs. n. 286/98.

Nel documento si avvertono nell'insieme degli scompensi tra le diverse sezioni: si rilevano, in alcuni casi, elementi di estremo dettaglio e, in altri, lacune e dati sommarî.

Il Documento enfatizza le tematiche inerenti la lotta alla immigrazione clandestina e illegale, mentre le analisi e le indicazioni programmatiche delle politiche di integrazione risultano ridimensionate, anche rispetto al Documento del triennio precedente 2001-2003.

Si tratta di una impostazione che rende il Documento ridondante soprattutto nei primi tre capitoli, nel quale il ruolo e le esperienze avviate dalle Regioni e dalle Autonomie locali risultano sottovalutate, e nel quale non si evidenziano con precisione le azioni e gli interventi che lo Stato si propone di svolgere in materia di immigrazione per il triennio in corso. Inoltre manca una valutazione a posteriori rispetto alle politiche indicate dal Documento di programmazione precedente ed attuate nel periodo 2001-2003.

In relazione al documento programmatico in esame, si evidenziano le seguenti osservazioni:

- 1) a pag. 2 si parla di "equivalenza tra ingresso nel territorio dello Stato e lavoro legale". In proposito si deve tra l'altro osservare che mancano nel rapporto dati precisi sull'andamento

annuale e indicazioni prospettiche su una forma di ingresso nel territorio in vista di stabile residenza prevalente, come forma di ingresso legale, rispetto all'ingresso con contratto di lavoro, ossia l'ingresso per ricongiungimento, un tipo di ingresso che, tra l'altro, pone peculiari problemi sul piano dell'integrazione;

- 2) a pag.2 si parla di attività di formazione nei paesi di origine, e poi a pag.4 e a pag.14 se ne sottolinea l'importanza. Mancano però nel documento dati precisi sull'attività finora svolta in proposito e sui progetti in itinere, così come mancano indicazioni sulle "migliori pratiche". A tal fine preme sottolineare le esperienze/sperimentazioni realizzate dalle regioni nel corso del 2001 – 2003, che potrebbero essere oggetto di orientamento per il prossimo triennio.
- 3) pare inesatta l'indicazione di cui a pag. 2, secondo cui "l'adesione di dieci nuovi paesi all'Unione Europea ha modificato le regole di accesso al mercato del lavoro italiano per un numero rilevante di lavoratori stranieri che fino ad ora erano rientrati nella regolazione degli extracomunitari". Come del resto si ricorda in altra parte del documento (pag.28 e ss.), il governo italiano si è avvalso della facoltà di non applicare le regole sulla libera circolazione dei lavoratori ai cittadini dei paesi di nuova adesione, cosicché ad essi continuano ad applicarsi le regole in materia di extracomunitari. L'inesattezza è rilevante, tra l'altro, perché sempre a pag.2 e poi a pag.4, si parla di un "impatto migratorio" da valutare nel definire gli ulteriori sviluppi della programmazione dei flussi, come se i cittadini dei paesi di nuova adesione sfuggissero a tale programmazione, il che non è; a pag. 4 e poi anche a pag.28 si parla di un monitoraggio dei "flussi di ingresso nel territorio dello Stato dei cittadini dei nuovi dieci paesi membri dell'Unione Europea per motivi di lavoro subordinato"; ma se tali flussi sono soggetti a programmazione, che cosa deve essere propriamente monitorato?  
Si osserva che nulla si prevede circa il criterio con il quale adottare le scelte per il periodo successivo alla scadenza del primo periodo di moratoria dei nuovi ingressi per lavoro;
- 4) **La precedente osservazione dà modo di evidenziare un altro aspetto: per la programmazione dei flussi si dice, come leggiamo a pag. 4, al secondo capoverso, che occorre tenere conto in primo luogo dell'offerta proveniente dal mercato del lavoro nazionale ed europeo, in secondo luogo, dell'offerta proveniente dai paesi comunitari di nuova adesione, in terzo luogo dell'offerta dei lavoratori provenienti dai paesi non comunitari che hanno stipulato accordi con l'Italia che prevedono quote privilegiate di ammissione e, infine, dell'offerta dei lavoratori non comunitari per i cui paesi di origine non sono previste quote preferenziali.**  
**A fronte di ciò, ci chiediamo quale è il flusso e la relativa definizione delle quote per gli ingressi dai paesi extra-europei? Si trascurano i dati sugli ingressi dei cittadini provenienti dai paesi extraeuropei (come ad esempio dal Senegal, Ghana, Nigeria ecc.) che registrano un forte tasso di disoccupazione e di natalità oltre che ingressi derivanti dalla pratica della tratta e dello sfruttamento. Riteniamo che bisognerebbe valorizzare quanto indicato nell'art. 21 del Testo Unico sull'immigrazione di cui al D.Lgs.286/98, definendo quindi accordi bilaterali per favorire quote preferenziali direttamente con i paesi di origine, ove più forte è la pressione migratoria e la crescita demografica e ove si rileva un tasso significativo di disoccupazione interna a fronte di una contrazione delle nascite anche nei paesi di nuova adesione o di tassi di disoccupazione più bassi. La concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di quei Paesi da cui è forte la spinta migratoria illegale potrebbe essere uno strumento utile per ridimensionare e contrastare l'immigrazione clandestina e per favorire collaborazioni con i governi di tali paesi. A pag. 31 (capitolo 1) si ha una poco dettagliata formulazione di tale concetto. (Cfr. a pag. 4 ultimo capoverso e pag.5, pag.7). Una simile rigida scansione sembra trascurare quali siano tutt'ora i flussi effettivi e quale debba essere la relativa definizione delle quote dai paesi extra europei;**
- 5) a pag. 3 e poi a pag. 36 e ss. laddove si parla di "sbarchi di immigrati clandestini" andrebbero inseriti anche i dati del 2004 (primi otto mesi, come si fa per altri dati) e andrebbe precisato che si tratta degli sbarchi 'registrati' (ossia a conoscenza delle autorità competenti);
- 6) a pag. 4 si parla di "promuovere un'attività di rilevazione e di indagine sulle prospettive di fabbisogno lavorativo, sulla capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale e



sulle capacità di integrazione della società italiana". Ma, pur trattandosi di questione che dovrebbe essere centrale in un documento di programmazione, nel documento stesso non si trovano poi indicazioni precise circa i tempi e i modi dell'attività in questione; il documento prevede uno stretto raccordo con le Regioni, ma non indica modalità e sedi;

- 7) a pag.8 si parla di "reingegnerizzare [i] processi di concessione della cittadinanza con l'applicazione di nuove procedure informatiche e la progressiva riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti"; il tema viene poi ripreso a pag.109. Mancano però nel documento dati precisi sulla situazione attuale, in particolare quanto ai tempi. Inoltre il documento non affronta il tema della discrezionalità della concessione, dei relativi criteri e della necessità di individuare a riguardo le migliori pratiche e generalizzarle in modo opportuno;
- 8) Nel fare "Il punto sulla presenza straniera in Italia" (pag.9), il documento trascura totalmente il dato costituito dalle presenze irregolari derivanti da ingresso 'clandestino' o, più spesso, da mancato rinnovo del permesso di soggiorno (c'è qualche cenno a proposito del lavoro nero, ad esempio a pag. 34; è tuttavia un dato del 2002). Eppure si tratta di una realtà importante tra l'altro con un specifico impatto sul sistema sanitario cui l'immigrato irregolare comunque in parte accede. Si tratta di un fenomeno per sua natura difficile da monitorare ma anche con l'ausilio delle regioni qualche valutazione a riguardo dovrebbe essere possibile; a tale proposito si richiamano gli **Osservatori regionali** istituiti presso le regioni, che possono concorrere alla definizione di stime, puntuali ed attendibili, sulle quote di irregolari.

Inoltre si dice che "la presenza straniera non è radicalmente diversa da quella del resto dell'Europa". In verità se si confrontano i dati italiani con quelli francesi o tedeschi o britannici più recenti la differenza appare ancora marcata.

## CAPITOLO I

### LE POLITICHE PER IL LAVORO DEGLI STRANIERI E LE LINEE GENERALI PER LA DEFINIZIONE DEI FLUSSI DI INGRESSO NEL TERRITORIO ITALIANO (pag.13-35)

Manca nel documento ogni indicazione seppur sommaria sulle previsioni ufficiali qualitative che dovrebbero fungere da quadro di riferimento per i prossimi decreti annuali di programmazione flussi. Sembra che, dopo approssimativa critica delle stime disponibili sul fabbisogno di nuovi lavoratori stranieri, si voglia sfuggire alla responsabilità di proporre una stima ufficiale ragionevole. Non c'è chiarezza sulla vera o presunta concorrenzialità dei lavoratori stranieri rispetto al mercato del lavoro italiano. Si propongono infatti a riguardo dati parziali interessanti, non criticamente elaborati in un contesto significativo e propositivo.

A pag 13 si parla dell'integrazione dello Sportello Unico in un sistema "informativo più ampio" citando anche INPS, INAIL e SIL. Non viene citato il SILES Sistema Informativo Lavoratori Stagionali Extracomunitari. Servizio telematico per la gestione e il monitoraggio della programmazione flussi d'ingresso regolare per il lavoro stagionale in Italia. E' da intendersi assorbito nel Sistema informativo più ampio? Non si hanno dati sul suo funzionamento.

A pag.16 si parla delle indicazioni regionali sul 'monitoraggio' del fabbisogno lavorativo da presentare entro il 30 novembre di ciascun anno. Considerato che i decreti annuali secondo la legge debbono essere adottati entro il 30 novembre dell'anno precedente quello di riferimento (art. 3, comma 4-ter del D. lgs 286/98), forse sarebbe opportuno indicare nel documento, ferma restando la scadenza formale del 30 novembre, l'esigenza, data l'importanza del dato, che, se possibile, le indicazioni regionali **pervengano prima del 30 novembre**. Inoltre, pare riduttivo parlare di indicazioni regionali sul monitoraggio del fabbisogno lavorativo quando la legge parla di "indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto



sociale e produttivo” (art.21, comma 4-ter del t.u.). Nel documento, poi, non si dice nulla sulle indicazioni regionali finora eventualmente pervenute.

Si vedrebbe utile, una maggiore apertura del documento programmatico al **ruolo delle Regioni**, tenuto conto dell’attività già in corso e degli strumenti attivati a livello locale di conoscenza, analisi e monitoraggio (Reti territoriali e Osservatori) degli ingressi per lavoro e di rilevazione dei fabbisogni, in relazione alla capacità di assorbimento sociale dei territori interessati.

Sempre a pag 16 , con riferimento alla *rilevazione molteplice del fabbisogno – punto a )* , vengono citati i diversi canali di rilevazione regionale. Sarebbe auspicabile che il documento definisse delle linee per coordinare tale rilevazione regionale tra le amministrazioni regionali e gli uffici ministeriali

Analogamente, anche sull’attuazione dell’art. 23 sui titoli di prelazione – più volte citato nel documento programmatico – è auspicata maggiore **concretezza su strumenti, modalità e tempi** per la valorizzazione delle esperienze pilota condotte in ambito regionale in materia di incontro domanda/offerta di lavoro, formazione e selezione all’estero, accompagnamento lavorativo e sociale dai Paesi di origine ai contesti di inserimento.

### **Il Documento non salvaguarda le competenze speciali delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome in materia di lavoro.**

In particolare si evidenzia quanto segue:

A pag.13 e ss. il documento indica il ruolo dello sportello per le domande di ingresso in Italia per lavoro iniziale, ma non affronta la rilevante questione degli stranieri già presenti a titolo di ricongiungimento o in possesso di contratto di lavoro, che intendono attivare un nuovo contratto di lavoro. In generale nel documento il tema del ‘percorso lavorativo dello straniero’ viene trascurato, concentrando l’attenzione solo sul ‘primo’ rapporto di lavoro.

Si evidenzia inoltre il tema del **rinnovo** dei permessi di soggiorno , anche per coloro che proseguono l’attività lavorativa con lo stesso datore di lavoro , con riferimento ai soggetti istituzionali coinvolti nel rilascio dei permessi stessi.

Di seguito si riportano alcune osservazioni analitiche:

- 1) A pag.16, indicando i settori di riferimento per i lavoratori stranieri, si individuano due ambiti, ossia quello dei lavoratori ‘altamente qualificati’ e quello dei lavoratori operanti nelle professioni a qualificazione e remunerazione ridotta’, trascurando il fatto che, per qualificazione e personale, anche in relazione alle esigenze del mercato, i lavoratori stranieri si posizionano sempre più anche nella fascia media del mercato del lavoro (commesse nella grande distribuzione, operai in settori ‘ordinari’ ecc.);
- 2) A pag.16 si parla della possibilità che per gli stranieri beneficiari della recente regolarizzazione cessi l’originario rapporto di lavoro. Manca però nel documento ogni indicazione circa quanti di loro si sono già visti negare il rinnovo del permesso per mancanza di un rapporto di lavoro dipendente: si parla di circa 700.000 lavoratori stranieri presenti sul mercato del lavoro per effetto della recente regolarizzazione ma, considerati i rimpatri volontari e i mancati rinnovi, il dato dovrebbe essere decisamente ridimensionato. Inoltre , in termini di prospettive , non viene fatto riferimento ai servizi da attivare per supportare l’inserimento lavorativo di queste persone (e quindi il tema dei servizi al lavoro ex lege 30/2003 che va verso la flessibilizzazione del Mercato del lavoro e della forme contrattuali) durante i sei mesi in cui possono cercare una nuova occupazione (da collegarsi anche al cap. 4 “Le politiche di integrazione”)
- 3) A pag.17 si dice che le stime disponibili tendono “a sottostimare la domanda di lavoro stagionale e a sopravvalutare quella di lavoro non stagionale”. Non si dice però nel documento su che cosa si fondi una tale perentoria affermazione. In generale nel documento vi è la preoccupazione di non sovrastimare la domanda strutturale di lavoratori immigrati nei prossimi anni. Si dice, ad esempio, a pag.23, che vi è “un obbligo di prudenza nel valutare” per “l’aleatorietà delle previsioni demografiche ed economiche [che] potrebbe spingere a sopravvalutare i fabbisogni”. Sul piano tecnico si deve osservare a riguardo che l’aleatorietà in questione comporta per sua natura un rischio di sottovalutazione pari a quello di sopravvalutazione (salvo assumere a priori uno scenario di ‘decadenza’ socioeconomica del paese);



- 4) A pag.22-23 vi è un riferimento al fabbisogno di medici che appare oscuro perché si parla di carenze ad esempio nel settore degli anestesisti, dell'opportunità a riguardo di una politica di ingressi selettivi che però la legge esclude perché "l'ingresso di professionalità mediche avviene attraverso la quota indistinta riservata al lavoro autonomo". Si è indotti a pensare che sia rilevante la figura del medico anestesista lavoratore autonomo il che non può essere;
- 5) A pag.22 si propone una previsione Istat sull'andamento della popolazione italiana in età lavorativa fino al 2010: andrebbe precisato se ed eventualmente come, tale stima tenga conto dell'immigrazione nel periodo di riferimento;
- 6) A pag. 26-27-28 si propongono dati parziali rispetto a precedenti decreti senza una loro operativa utilizzazione per la programmazione futura come previsto dall'art.3 e dall'art.21 del Testo Unico.
- 7) Come ricorda il documento (pag.31) una delle innovazioni introdotte dalla legge n.189 a proposito della programmazione flussi è stata la previsione di quote di ingresso riservate ai lavoratori stranieri di origine italiana. Nel documento si dice che le quote riservate previste "sono state utilizzare finora soltanto in minima parte". Manca nel documento la pur minima riflessione sul perché dello scarso successo dell'innovazione; a pag.78 appare strana la terminologia "rientro degli stranieri di origine italiana" trattandosi per lo più di persone che non hanno mai avuto la cittadinanza italiana e non hanno mai soggiornato nel nostro paese. Manca inoltre il necessario collegamento con la questione delle 'quote privilegiate', né si indicano i rimedi per prospettive future;
- 8) a pag 33 all'interno del paragrafo sugli accordi bilaterali in materia di lavoro non si prevede la possibilità di implementare la selezione attraverso gli strumenti informativi che peraltro risultano coerenti sia con lo sviluppo di "apposite liste" all'interno del diritto di prelazione che con lo sviluppo dei servizi della Borsa Continua del Lavoro e ai nodi regionali che comporranno la Borsa nazionale
- 9) Nel paragrafo dedicato all'imprenditoria immigrata (pag.34), non si tiene conto adeguatamente del fatto che ai sensi dell'art.6 del t.u. non vi è una forte correlazione tra permesso di lavoro per lavoro autonomo e imprenditoria immigrata dal momento che chi ha un permesso per lavoro subordinato o per motivi familiari può dedicarsi e sovente sceglie di dedicarsi al lavoro autonomo. Manca, tra l'altro, nel documento ogni indicazione su quanti dei beneficiari della recente regolarizzazione hanno scelto il lavoro autonomo.

## CAPITOLO II

### LE POLITICHE DI PREVENZIONE E DI CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE E GLI STRANIERI NEL SISTEMA GIUDIZIARIO (pag.13-35)

In merito alle iniziative per il controllo del territorio, delle coste e delle frontiere (cfr. pag.42), si tace sulla istituzione della specialità della polizia di frontiera e dell'immigrazione, funzionale all'assolvimento dei compiti amministrativi di pubblica sicurezza che richiedono competenze peculiari oltre che una formazione e conoscenza specifica; ad esempio, oggi, senza il vincolo della specialità si rischia di perdere, vanificando il know-how acquisito e le risorse impiegate, gli operatori delle questure formati sul tema della mediazione, che collaborano inoltre alla realizzazione dei progetti per l'inserimento dei mediatori culturali negli uffici stranieri delle questure.

**A pag. 48-49 si menziona l'allestimento di nuovi CTP; a quest'ultimo riguardo, si rileva la mancanza di informazione sulle strutture ed un necessario parere delle Regioni e delle Autonomie locali.**

A pag. 59 si sottolinea che il numero dei detenuti stranieri è andato "progressivamente aumentando". A parte la ridondanza del 'progressivamente' andrebbe rilevato che, come del resto emerge dalla tabella proposta, il numero dei detenuti stranieri è cresciuto parallelamente al numero dei detenuti in genere mentre la percentuale dei detenuti stranieri sul totale è stabile dal 2000;



A pag. 60 non emerge se vi siano e quali eventualmente siano le peculiarità del lavoro in carcere degli stranieri rispetto a quello degli italiani; a pag.62 mancano dati sul lavoro fuori dal carcere dei detenuti stranieri;

Sempre a pag. 60 in merito agli *aspetti del trattamento dei detenuti stranieri*, si rileva che manca la definizione di azioni operative programmatiche articolate: si riscontra infatti, a tale riguardo, una programmazione generica. Inoltre non si fa riferimento al tema della salute e del disagio psichico vissuto dal carcerato, né sono citate esperienze regionali qualificanti, sotto il profilo di una progettualità volta ad intervenire proprio su tali questioni.

A pag. 61 si parla di una necessità di attenta riflessione circa l'ingresso del mediatore culturale nelle carceri "per non turbare gli equilibri esistenti", ciò in violazione di quanto regolamentato dall'art. 35 DPR n. 230/2000. A tal fine, il documento deve opportunamente precisare le linee generali riguardo alle funzioni e ai ruoli svolti dal mediatore linguistico culturale nei vari ambiti. Si veda, a questo proposito, quanto specificato sul tema della mediazione nel capitolo 4 del presente documento.

### **CAPITOLO III**

#### **LE AZIONI E GLI INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (pag. 70-89)**

Nell'ambito degli obiettivi riguardanti l'azione a livello internazionale, fatte salve le competenze statali in materia di politica estera, si vedrebbe utile ed efficace il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali, titolari delle politiche di accoglienza, nello sviluppo delle politiche europee di integrazione, mediante trasferimento e scambio di informazioni, strumenti, soluzioni operative, buone prassi di integrazione degli immigrati nell'Europa allargata. I diversi temi trattati presentano un quadro generale su quanto realizzato nei vari settori; tuttavia non sono fornite indicazioni puntuali sulle modalità di intervento e rimedio futuro.

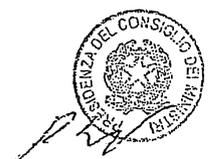
Per quanto riguarda le azioni dell'Italia a livello bilaterale con i Paesi di origine e transito, in particolare, si rileva un'attenzione rispetto alle azioni volte a contrastare l'immigrazione illegale sulla base degli accordi stipulati, alcuni dei quali ancora non operativi (es. Tunisia); a tal fine si fa riferimento a quanto specificato nella prima sezione delle osservazioni riportate (al punto 4) nel presente documento e si chiede che siano individuati "interventi concreti e proporzionali all'emergenza in atto", promuovendo e sostenendo adeguatamente lo strumento degli accordi bilaterali a favore dell'Africa che è l'area che necessita di maggiore attenzione, anche rispetto alle situazioni drammatiche legate alle forme di sfruttamento e di nuove schiavitù. (si veda anche punto 7 pag. 5)

### **CAPITOLO IV**

#### **LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE (pag. 90-114)**

**Il capitolo sulle politiche di integrazione appare debole nel suo impianto strategico, deficitario rispetto ad una serie di questioni fondamentali che non vengono minimamente affrontate, e piuttosto carente per quanto attiene le tematiche sviluppate, nonché evidentemente disgiunto da un ragionamento complessivo che comprenda politiche dei flussi e politiche di integrazione.**

Dal punto di vista strategico, si rileva un approccio alle politiche di integrazione di basso profilo, che motiva interventi di integrazione esclusivamente connessi all'ultimo processo di regolarizzazione svolto.



In questo senso l'integrazione sembra essere un atto conseguente ad un processo sociale già dato, piuttosto che l'obiettivo strategico prioritario dei prossimi tre anni.

**Il paragrafo dedicato ai Consigli Territoriali per l'immigrazione (pag.91) non presenta un bilancio articolato dell'attività svolta e non indica le strutture opportune e la necessaria implementazione del personale a supporto delle attribuzioni di competenza. Le Regioni, unanimemente, già in sede di discussione tecnica e politica sui Regolamenti applicativi della L. 189/2002 (settembre-dicembre 2003), sulla base della prassi di questi anni, hanno espresso la valutazione che questi organismi hanno la capacità di esercitare un efficace ruolo solo se strettamente connessi alla realtà istituzionale locale. Pertanto si ribadisce l'opportunità, stante il mantenimento del ruolo già assegnato al prefetto di istituire il Consiglio e assicurarne il funzionamento, di prendere a considerazione lo svolgimento da parte delle Province di un ruolo di coordinamento dei Consigli medesimi.**

**Il testo non affronta minimamente il tema della governance, del rapporto tra Stato, Regione ed Enti Locali in materia di politiche di integrazione ed il ruolo che si intende assegnare alle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato. Nondimeno, il documento non fa riferimento alle attività svolte da altri organismi di raccordo tra Stato e Regioni, definiti dal Testo Unico, quali la Consulta Nazionale Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per i problemi degli stranieri e delle loro famiglie (art.42), la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (art.46) e l'Organismo nazionale di coordinamento istituito presso il CNEL ( art.42).**

Si condivide la necessità e l'urgenza del collegamento strutturato tra Amministrazioni e Organismi che si occupano di immigrazione nell'ambito delle diverse funzioni e competenze, anche al fine di evitare problemi interpretativi dovuti allo scarso coordinamento (per esempio tra Questure e Aziende Sanitarie nel campo delle causali per il riconoscimento o meno dell'assistenza sanitaria e delle modalità di copertura). Il tema del coordinamento andrebbe maggiormente sottolineato anche in tema di iniziative a favore dei minori stranieri non accompagnati, tenendo conto delle osservazioni e proposte emerse in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, che rilevano, non solo l'insufficiente riconoscimento da parte dell'Amministrazione centrale delle responsabilità degli Enti Locali nella gestione del fenomeno, ma anche la mancanza di adeguati raccordi interistituzionali laddove sarebbe invece fondamentale, alla luce dell'interesse del minore, il puntuale coordinamento tra i compiti delle Amministrazioni preposte. **Tanto per esemplificare, negli ultimi anni si è rafforzato il distacco tra l'intervento del Comitato per i minori stranieri, privo di un rappresentante delle regioni, e l'attività affidata ai Comuni, aggravata da una carenza di governo a livello centrale (assenza di procedure omogenee per la presa in carico dei casi, mancanza di raccordi interistituzionali, totale assenza di risorse specifiche a fronte di costi di rilevante entità sostenuti totalmente dai Comuni interessati, difficoltà operative per il rimpatrio assistito).** Perciò è necessario ed urgente, come previsto dal Documento congiunto ANCI-Regioni sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che il Governo adotti un documento di modifica del DPCM n.535 del 9/12/99 (regolamento Comitato minori) al fine di :

- individuare la questione dei minori stranieri non accompagnati quale priorità nell'ambito delle politiche dello Stato per la tutela dei diritti e della salute dei minori e delle politiche migratorie
- prevedere l'inserimento di almeno tre rappresentanti delle Regioni nel Comitato minori stranieri
- definire le competenze delle amministrazioni centrali e quelle locali ed il loro raccordo
- monitorare annualmente la spesa per gli interventi
- individuare le risorse specifiche nel Fondo nazionale per le politiche sociali
- effettuare il rimpatrio assistito in presenza di un progetto nel paese di provenienza del minore che tenga conto delle risorse e delle opportunità che quel paese ha o può sviluppare, con un preciso raccordo con le istituzioni straniere, con le nostre sedi diplomatiche, con le associazioni internazionali.



L'impianto tecnico del Documento non affronta adeguatamente le seguenti tematiche:

1- le politiche di integrazione e comunicazione interculturale perché le politiche di integrazione non possono essere riconducibili ai soli interventi e servizi materiali, bensì devono prefiggersi di operare anche sul piano simbolico, secondo una logica preventiva e promozionale, allo scopo di rimuovere i pregiudizi e gli stereotipi che sono alla base delle discriminazioni e che ostacolano il dialogo e la conoscenza reciproca fra le persone. Su queste tematiche non viene spesa una parola.

2-La totale carenza di un discorso sulla dimensione di genere, ovvero di una analisi trasversale sull'insieme del Documento, che metta al centro delle politiche di integrazione i bisogni e le aspettative delle donne straniere, e dunque la necessità di realizzare azioni integrate che tengano conto delle condizioni di maggiore difficoltà a cui tendenzialmente sono sottoposte le donne immigrate, nella logica di supportare e facilitare percorsi migratori connotati da elementi di emancipazione sociale, lavorativa e culturale.

**3- Il tema della partecipazione e del protagonismo dei cittadini stranieri nella definizione delle politiche pubbliche, con particolare attenzione all'obiettivo della attribuzione del voto locale ai residenti stranieri così come indicato dalla Convenzione di Strasburgo del 1992. In questo senso, rileviamo che, rispetto al Documento triennale precedente 2001-2004, questa tematica è stata letteralmente rimossa.**

A fronte di un vivace dibattito politico, e di una fortissima spinta degli Enti Locali (di ogni orientamento politico) nel costituire forme strutturate di coinvolgimento e di rappresentanza politica dei cittadini stranieri (Consulte elettive, Consiglieri aggiunti, Forum delle associazioni, modifiche statutarie ai Comuni, ecc..), il Documento politico non esprime alcuna linea ed azione di intervento.

4- Il fenomeno crescente del lavoro di accudimento delle assistenti familiari, che rappresenta una variabile significativa del più recente processo migratorio, ed impone di prevenire con sollecitudine alla soluzione delle molteplici e nuove problematiche aperte, affinché la scelta di tante famiglie e lavoratrici straniere si esprima in un contesto di legalità, quale condizione per attivare strategie di sostegno, di collegamento e di opportunità di relazione con la rete dei servizi pubblici.

Il Documento programmatico non esprime alcuna indicazione sull'informazione, orientamento, formazione, incontro tra domanda ed offerta, agevolazioni fiscali per le famiglie datrici di lavoro e canali di accesso più veloci e svincolati dalla programmazione dei flussi.

5- Manca poi la definizione di categorie professionali specifiche, ovvero la certificazione sostanziale delle competenze, necessarie perché si possa configurare un rapporto di lavoro secondo i criteri contemplati dalla normativa: a tale proposito si rileva che i datori di lavoro sono spesso costretti ad assegnare al nuovo lavoratore una categoria professionale che non rispecchia la professione realmente svolta. A pag. 96 nella sezione life learning, in riferimento all'offerta formativa ed orientativa rivolta agli adulti, non viene, infatti, menzionato il tema dell'accertamento di professionalità che consente ai lavoratori che hanno acquisito abilità in ambito lavorativo il riconoscimento della certificazione formale. Dunque, nulla si dice sulle modalità per promuovere il sistema nazionale di certificazione delle competenze, a scapito di risorse umane che potrebbero essere meglio utilizzate.

In particolare, si osserva quanto segue:

A pag.90 e poi a pag. 97 si sottolinea la rilevanza della "certificazione delle competenze linguistiche" (conoscenza della lingua italiana da parte degli stranieri) e la si propone come un fenomeno in atto: non sono però offerti dati in proposito;

A pag.92 si parla dei consigli territoriali ma non si propongono dati indicativi del loro effettivo funzionamento, ad esempio dell'effettivo coinvolgimento in essi delle regioni;



A pag.95 andrebbero formalmente separati il tema dell'obbligo scolastico per i figli di genitori non in possesso di permesso di soggiorno e il tema dell'inserimento in classi scolastiche corrispondenti all'età anagrafica;

A pag.93 si parla di "alunni e studenti stranieri in scuole e università italiane", ma poi manca ogni specifico riferimento alle università e sono omesse indicazioni in merito all'inserimento degli studenti e alle prospettive per il loro futuro;

A pag.100, a proposito della salute degli stranieri si accenna appena al fatto che "tra i 25.000 bambini nati da almeno un genitore straniero sono più frequenti la prematurità, il basso peso alla nascita, la mortalità neonatale". Nell'insieme questa parrebbe essere la principale 'peculiarità' sanitaria degli stranieri ma il documento non dedica ad essa attenzione, trascurando inoltre i dati relativi all'interruzione della gravidanza che riguardano in misura superiore le donne straniere senza indicare risoluzioni in termini di interventi. Perciò è necessario e urgente:

- definire percorsi programmatici coniugati con azioni specifiche
- considerare che un servizio pubblico non deve generare discriminazioni
- conoscere la realtà, il contesto, i bisogni degli utenti
- individuare i punti critici dell'organizzazione
- avere coscienza delle difficoltà degli operatori e, quindi, rispondere ai loro bisogni
- migliorare la comunicazione per rendere efficace il servizio
- promuovere la formazione interculturale degli operatori
- valorizzare ed utilizzare la professionalità degli stranieri
- promuovere il lavoro multidisciplinare ed il lavoro di rete tra aziende, con attori istituzionali, volontariato, associazionismo, privato sociale, ecc.
- istituire uno specifico tavolo di collegamento con le Regioni e le Province autonome per una condivisione di percorsi normativi e per uno scambio di esperienze positive

A pag. 104 a proposito delle politiche abitative si nota l'assoluta mancanza di dati sull'accesso all'edilizia pubblica e privata;

**Il documento tratta in generale della funzione del mediatore linguistico culturale (pag.114) e a questo proposito è necessario ed urgente:**

- **disciplinare con legge i profili professionali dei mediatori culturali, il loro percorso formativo ed il titolo specialistico.**
- **omogeneizzare tra le Regioni i percorsi formativi dei mediatori culturali che, preferibilmente, dovrebbero essere stranieri con esperienza personale di immigrazione ed una congrua permanenza in Italia.**
- **prevedere modelli formativi di almeno 600 ore (a questo proposito esiste un indirizzo chiaro da parte del CNEL che prevede un modulo di base di 500 ore ed una formazione settoriale di 100 ore) basati su una formazione di base, associata ad una formazione specialistica e permanente, prevedendo una formazione anche degli operatori italiani delle Istituzioni in cui i mediatori andranno ad operare**
- **non privilegiare l'iniziativa di alcune Università italiane che hanno aperto un corso di laurea in Mediazione culturale, in quanto molti immigrati non riescono a farsi convalidare e riconoscere i titoli di studio conseguiti nei paesi di origine**
- **incentivare l'utilizzo dei mediatori da parte degli Enti che gestiscono concretamente i processi di integrazione e che si fanno carico dell'utilizzo di tali figure (si vedano le osservazioni di pag. 5)**
- **reperire le necessarie risorse perché il processo sopra illustrato si realizzi inoltre manca nel documento ogni indicazione circa la carta di soggiorno: sul numero delle carte rilasciate negli ultimi anni, sulle prospettive future a riguardo. Diventa imprescindibile ottemperare alla direttiva europea in materia (che riporta a 5 gli anni di soggiorno richiesti per l'ottenimento) ecc. Eppure la carta di soggiorno è un**



aspetto centrale delle politiche di integrazione e conseguentemente della programmazione regionale ;

Manca nel documento ogni considerazione circa il problema dei tempi lunghi di rinnovo dei permessi di soggiorno e le azioni per superarlo allo stato della normativa (è strano ad esempio che si parli di una reingegnerizzazione delle procedure per la concessione della cittadinanza [pag.107] e non a proposito del rinnovo del permesso di soggiorno);

Manca nel documento ogni indicazione a proposito del settore degli interventi e servizi sociali pur estremamente importate per l'integrazione della popolazione immigrata.

## CAPITOLO V

### RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (pag. 115-117)

Nel capitolo mancano vere linee programmatiche future: è più un riepilogo di provvedimenti presi e un richiamo a disposizioni di legge, senza impegni volti a garantire continuità ed estensione della rete di servizi nata con il Programma Nazionale Asilo e altre iniziative locali.

Il problema centrale non è solo quello di "sveltire le pratiche" ma anche quello di garantire l'effettività del diritto di protezione.

La Convenzione di Ginevra del 1951 definisce giuridicamente chi è il Rifugiato, che diritti ha e quali sono gli obblighi dello Stato nei suoi confronti. In Italia è divenuta esecutiva con la Legge n.722/1954. Anche se al richiedente asilo viene rilasciato un permesso di soggiorno, tale permesso concede il diritto a permanere sul territorio nazionale, il diritto all'assistenza sanitaria ed il diritto all'istruzione scolastica per eventuali minori, ma non il Diritto al Lavoro. In considerazione che l'accoglienza di queste persone viene garantita dallo Stato con un contributo una tantum di Euro 800,00 erogato dalla Prefettura competente normalmente dopo 2 o 3 mesi dall'ingresso in Italia, *che le strutture di accoglienza istituite con il Piano Nazionale Asilo sono insufficienti al fabbisogno*, che il parametro del costo pro-capite giornaliero risulta largamente inattuale e inadeguato; che la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato impiega mediamente un anno e mezzo per la convocazione del richiedente asilo e che sono pochissime le domande accolte, è fin troppo chiaro come il cittadino straniero interessato possa uscire facilmente da un percorso di legalità..

Considerato inoltre che le regioni hanno competenze in materia sotto il profilo degli interventi sociali e dell'assistenza è necessario ed urgente:

- Approvare una legge organica sul diritto d'asilo
- Monitorare costantemente il fenomeno, dandone opportuna comunicazione agli Enti pubblici a vario titolo competenti nel processo di protezione ed accompagnamento del richiedente asilo
- Ripensare al DINIEGO all'asilo aggiornandone i criteri
- Prevedere adeguate risorse per il sostegno alle politiche di integrazione delle Regioni e degli Enti Locali
- Superare la logica dell'assistenzialismo a favore di una politica di integrazione sociale consapevole della presenza di nuovi cittadini bisognosi di protezione, dignità, sicurezza
- Considerare che, visti i tempi del riconoscimento dello status di rifugiato, la seconda accoglienza è il problema più rilevante da affrontare oggi.

Infine il Documento tace sul tema delle risorse da impegnare, in particolare sull'equilibrio tra risorse per il contrasto alla clandestinità e risorse per l'integrazione sociale.



Contemporaneamente il disegno di legge sulla Finanziaria 2005 prevede una riduzione al Fondo nazionale per le politiche sociali di oltre il 25%, e su questo si è già espressa all'unanimità dando un giudizio preoccupato e non favorevole la Conferenza Unificata nello scorso ottobre.

Le osservazioni sopra riportate evidenziano la disomogeneità del documento con conseguente difficoltà da parte delle Regioni di procedere ad una programmazione organica e unitaria, con il rischio di vanificare gli obiettivi generali indicati nel documento di programmazione.

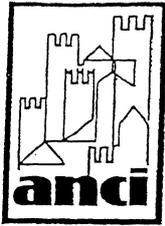
**In considerazione di quanto sopra espresso si ritiene che il documento debba essere necessariamente modificato e integrato, superando le lacune evidenziate, sia rispetto agli elementi descrittivi che prescrittivi, coerentemente con quanto previsto dall'art. 3 D.lgs. 286/98.**

Roma, 11 novembre 2004



Allegato B

2004/11/11  
Consiglio  
P  
PRESIDENTE  
COMMISSIONE REGIONALE  
MILANO



ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI



## CONFERENZA UNIFICATA 11 novembre 2004

Punto 2) all'ordine del giorno

### **DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO PER GLI ANNI 2004-2006, A NORMA DELL'ARTICOLO 3, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998, N. 286, COSI' COME MODIFICATO DALLA LEGGE 30 LUGLIO 2002, N. 189**

#### PREMESSA

Il Documento intende rappresentare una panoramica a tutto campo sulla programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2004 - 2006, soffermandosi nel dettaglio sulle politiche per il lavoro e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso; sulle politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e in relazione alla presenza degli stranieri nel sistema giudiziario; sulle azioni e gli interventi a livello internazionale; sulle politiche di integrazione e sui richiedenti asilo e rifugiati.

ANCI e UPI ritengono doverose alcune **considerazioni introduttive**:

- il confronto istituzionale sul Documento è stato caratterizzato da una gestione in "emergenza": lo scarsissimo tempo a disposizione per esprimere un parere ha costretto Regioni e Autonomie Locali a chiedere due volte il rinvio della discussione in Conferenza unificata, così da poter dar luogo ad una riflessione attenta e ponderata. Questo elemento non depone favorevolmente verso un testo i cui contenuti dovrebbero rappresentare il principale punto di riferimento della politica migratoria in Italia, e che quindi dovrebbe tenere in massima considerazione il parere di soggetti istituzionali, quali i Comuni, chiamati a sostenere e favorire la concreta attuazione di molte di tali politiche sul territorio. Il rischio è, come purtroppo spesso accade quando si tratta di fenomeno

migratorio, che le scelte di "governance" debbano sempre cedere il passo a considerazioni di carattere emergenziale;

- è ormai opinione ampiamente condivisa che l'immigrazione rappresenti ben più di un fenomeno di natura esclusivamente economica e/o di ordine pubblico, e che lo stesso abbia assunto ormai carattere strutturale: in questo contesto, assumono rilevanza primaria gli interventi volti a favorire l'integrazione sociale, lavorativa, abitativa, ma anche i processi di partecipazione culturale e civica. In questo senso si è espresso recentemente anche l'esecutivo, con l'autorevole voce del Ministro dell'Interno. Lo spazio, la qualità e la concretezza degli strumenti che il documento mette in campo per sostenere e promuovere tali interventi non appaiono spesso all'altezza delle sfide che il fenomeno pone al paese;
- il documento, salvo rarissime eccezioni, non rende conto di obiettivi e strumenti messi in campo con il precedente Documento di programmazione per gli anni 2001 - 2003. Allo stesso modo risultano scarsissimi i riferimenti alle numerose buone pratiche espresse dai territori, che con le questioni più complesse dell'integrazione dei cittadini stranieri si confrontano quotidianamente da anni. Questo approccio non appare efficace per favorire un processo caratterizzato da tempi lunghi, comunque non affrontabile in un'ottica di legislatura.

## VALUTAZIONI

### **1. Politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano.**

ANCI e UPI apprezzano la linea di indirizzo in base alla quale "la programmazione dei flussi d'ingresso deve svilupparsi in maniera coerente con la capacità di accoglienza e di inserimento nella società italiana, non solo nel mercato del lavoro ma anche nelle comunità locali, in un quadro di compatibilità con le condizioni alloggiative e dei servizi sociali". Si rileva tuttavia che tale indicazione non viene ripresa nel testo attraverso iniziative concrete: l'auspicio è che essa venga interpretata nel senso di sostenere la capacità di accoglienza e integrazione dei servizi sociali del territorio e non, come sembrerebbe ad una lettura complessiva del documento, in senso restrittivo.

La politica adottata appare in parziale contraddizione con l'analisi del mercato del lavoro che il documento stesso fornisce. Se infatti da un lato si prospetta con puntualità una crescente domanda di manodopera, a questa seguono scelte univocamente restrittive rispetto all'ingresso regolare, asserendo che "gran parte della domanda di manodopera dei prossimi due anni verrà colmata con l'ingresso nella forza lavoro occupata di persone già residenti in Italia" [pg. 23]. Il passaggio appare poco chiaro e non in relazione con dati specifici in materia.

La legislazione vigente ha comportato la riduzione della durata dei permessi di soggiorno, il moltiplicarsi delle procedure, l'allungarsi dei tempi di conclusione delle pratiche, la cui complessità rischia di mettere in discussione, anche per lunghi periodi, la fruizione di diritti fondamentali. In questo quadro, appare urgente la predisposizione di misure che consentano uno snellimento delle procedure di rilascio



e rinnovo dei permessi di soggiorno, rispetto alle quali il Documento non avanza alcuna proposta.

In particolare, inoltre, non si riscontrano proposte di intervento che favoriscano l'indispensabile stabilizzazione della posizione di quanti, presenti regolarmente sul territorio e inseriti da tempo nel mondo del lavoro, soffrono delle difficoltà legate alla crescente flessibilizzazione che caratterizza i rapporti di impiego nel suo complesso, e quindi anche di quelli riguardanti i cittadini stranieri. Sull'andamento dei rilasci della carta di soggiorno che rappresenta, potenzialmente, uno strumento per la stabilizzazione già previsto dall'ordinamento, non vengono forniti dati né linee strategiche finalizzate a facilitarne l'accesso.

Si ritiene inoltre necessario, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto in settori ad alta personalizzazione del rapporto di lavoro (piccola impresa, collaborazione domestica, etc.), affiancare allo strumento ordinario dei contratti di soggiorno la previsione di una quota di ingressi per ricerca di lavoro. E' evidente infatti che, qualora non venissero attivati canali alternativi, la rilevantisima domanda e offerta di lavoro in questo settore continuerebbero ad incontrarsi sul terreno dell'illegalità (il documento riferisce di 340.000 collaboratrici familiari e di cura della persona che hanno usufruito della recente regolarizzazione), con conseguenze sul piano del trattamento contrattuale delle lavoratrici straniere ma anche della qualità e certificabilità dei servizi offerti alle famiglie.

Con riferimento, in particolare, alle politiche del lavoro, si deve adeguatamente ribadire e tenere conto del ruolo svolto dalle Province che, nella materia di che trattasi, non si risolve unicamente in una forma di raccordo regionale sufficientemente generica.

A questo riguardo, è da valutare con favore la volontà di promuovere attività di rilevazione e indagine sul fabbisogno lavorativo, sulle capacità di assorbimento del mercato del lavoro e di integrazione, basandosi su un più stretto raccordo con Regioni, enti locali e associazioni di categoria. Tuttavia tale indicazione, presente nel "riepilogo delle principali azioni programmate" [pag. 4], non viene ripresa nel testo del Documento. Si ritiene che la predisposizione di sedi *ad hoc* per la rilevazione del bisogno a carattere locale anche attraverso misure innovative sia indispensabile, soprattutto in settori di forte rilievo sociale nell'ambito delle politiche di sostegno alla famiglia, come l'assistenza domestica e la cura alla persona.

## **2. Le politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e gli stranieri nel sistema giudiziario**

Non viene data sufficiente rilevanza al ruolo che la semplificazione dei processi di ingresso e permanenza regolare può avere nella prevenzione dell'immigrazione clandestina e nella lotta alla criminalità organizzata. Ciò vale, ad esempio, rispetto all'esiguità del tempo a disposizione concesso, in caso di interruzione del rapporto di lavoro, per un nuovo inserimento lavorativo. La regolarizzazione, il cui esito è andato al di là di ogni aspettativa, pare rappresentare precisamente questa istanza: la volontà degli stranieri di essere presenti in condizioni di regolarità, e dei datori di lavoro di definire il rapporto di lavoro in maniera trasparente.

Preoccupa in particolare la situazione dei cosiddetti *overstayers*, divenuti cioè irregolari a seguito di un ingresso/permanenza regolare, rispetto ai quali il documento riconosce la rilevanza in termini quantitativi sul totale delle presenze



irregolari, ma si ferma di fronte all'assenza di stime attendibili, non definendo possibili strategie di elaborazione di dati e di intervento.

Infine, l'ANCI considera indispensabile e vincolante l'indicazione per cui nuove strutture di trattenimento (Centri di permanenza temporanea e assistenza) potranno essere realizzate solo "previe intese con le Amministrazioni locali" [pag. 47].

### **3. Le azioni e gli interventi a livello internazionale**

Si valuta con favore l'indicazione volta a considerare l'attività di cooperazione internazionale nei Paesi d'origine dei flussi migratori come strumento strategico di gestione ordinata degli stessi e, in questo quadro, il particolare riferimento al sostegno di interventi innovativi e sperimentali di cooperazione decentrata, quali quelli rivolti alla valorizzazione delle rimesse. Tuttavia, le recenti determinazioni a riguardo in sede di definizione della legge finanziaria destano preoccupazione in merito alla messa a disposizione di risorse e strumenti per dare concreta attuazione a queste indicazioni di principio.

### **4. Le politiche di integrazione**

Il documento, pur enunciando alcune priorità di azione anche condivisibili, non fa riferimento a misure che contribuiscano a delineare una politica nazionale sul tema, né tiene conto dell'ingente sforzo che ricade in capo ai Comuni per garantire servizi essenziali per l'integrazione della popolazione immigrata. L'immigrazione è, ai sensi dell'articolo 117 secondo comma della Costituzione, di esclusiva competenza statale, includendo non solo le azioni di contrasto e controllo dei flussi, ma anche le politiche per l'integrazione. Nel documento vengono ripetutamente delegati compiti agli enti locali senza definire precise linee di indirizzo né prevedere lo stanziamento di adeguate risorse economiche. Vengano richiesti sforzi aggiuntivi, ad esempio in tema di politiche abitative, in assenza di impegni finanziari aggiuntivi in un quadro come quello attuale, che vede una crescita dei bisogni sociali (si pensi ad esempio alla crescita esponenziale di "nuovi residenti" a seguito della regolarizzazione) a fronte di interventi fortemente restrittivi della legge finanziaria sui bilanci degli enti locali.

In linea generale, appare quasi rimossa la presenza in Italia di cittadini stranieri non appartenenti *tout court* alla forza lavoro: il documento è infatti lacunoso ogniqualvolta si debba trattare di ricongiungimenti familiari, della specificità della condizione femminile, della tutela della maternità, o di persone portatrici di particolare vulnerabilità, come ad esempio i minori stranieri non accompagnati.

L'ANCI valuta negativamente, nell'ottica di un positivo processo di integrazione e della definizione di un patto di diritti e doveri con i cittadini stranieri, l'assenza di qualsiasi accenno in merito all'urgenza dell'adozione di quegli strumenti normativi a carattere nazionale che sostengano la partecipazione civica, a partire dal riconoscimento del diritto di voto nelle elezioni amministrative prima e politiche poi. Parimenti essenziale si considera la riforma della legge sulla cittadinanza, volta a farne uno strumento davvero efficace di riconoscimento di percorsi di stabilizzazione.



Nello specifico:

#### **a. Consigli territoriali per l'immigrazione.**

Nel rilevare l'assenza di dati in merito all'effettivo funzionamento dei Consigli, si sottolinea la contrarietà dell'ANCI rispetto all'interpretazione di una loro "funzione di indirizzo delle risorse messe a disposizione da altri soggetti". Il luogo della definizione delle priorità delle politiche dell'integrazione deve essere anche quello in cui tali politiche si sostengono e si attivano: in questo senso, finché non saranno portatori di risorse statali *ad hoc*, su cui di buon grado gli enti locali condivideranno le scelte di gestione, i Consigli territoriali per l'immigrazione possono avere un ruolo fondamentale come luogo di coordinamento interistituzionale, in particolare tra enti locali e Questure per lo snellimento degli *iter* burocratici.

#### **b. Politiche per la salute**

Si sottolinea la necessità di aggiornare il dato presente nel Documento di programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2001 - 2003 che attestava la percentuale dei cittadini stranieri effettivamente iscritti al Servizio sanitario nazionale solo al 30% degli aventi diritto. Si tratta di un dato allarmante che, se confermato, è da considerare come terreno di intervento prioritario.

Preoccupa inoltre l'assenza di proposte specifiche volte a garantire l'effettiva tutela della salute di tutti i minori, indispensabile anche alla luce della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

#### **c. Politiche abitative**

Richiamando le considerazioni sopra esposte in materia di risorse, non appare opportuno prevedere politiche differenziali per facilitare l'ingresso degli stranieri nel mercato degli alloggi, ma ripensarle in termini universalistici, a favore della complessità delle fasce disagiate. In questa direzione si sottolinea nuovamente il carattere fortemente discriminatorio del sesto comma dell'articolo 40 del Testo Unico sull'immigrazione, come modificato dall'articolo 27 della legge 189 del 2002 che richiede al cittadino straniero, al fine dell'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, in un contesto di generalizzata riduzione della durata dei permessi di soggiorno, il possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale.

#### **d. Politiche scolastiche**

Si considerano favorevolmente le proposte in merito all'integrazione scolastica, e l'approccio che integra ambiente scolastico, extrascolastico e familiare. C'è tuttavia scarsa concretezza sugli strumenti messi in campo.

Il Documento di programmazione delle politiche migratorie per gli anni 2001-2003 faceva ad esempio specifico riferimento alla volontà di stanziare risorse aggiuntive a quegli istituti scolastici in cui risultasse una presenza di alunni stranieri superiore al 10%. Non si rende conto, nel presente documento, di tale strumento.

A titolo di esempio, ricordiamo inoltre che l'ANCI aveva presentato un emendamento all'articolo 5 del Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 - *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53* - finalizzato ad includere, tra le finalità della scuola primaria, anche l'accoglienza e la valorizzazione delle diversità



individuali derivanti "dalle provenienze culturali e geografiche...", e che l'emendamento non è stato accolto dal Governo.

#### **e. Mediazione culturale**

L'ANCI valuta positivamente un percorso che preveda la formazione professionale e la certificazione di competenze per i mediatori interculturali.

Si sottolinea tuttavia di non considerare opportuna la creazione o il consolidamento di percorsi di sostegno che siano sempre rivolti solo alla specificità dei cittadini stranieri: la mediazione dovrebbe tendenzialmente diventare uno dei metodi di lavoro e pratica professionale di *tutti* gli operatori di servizi pubblici, mentre i mediatori dovrebbero ricoprire solo aspetti ad alta specializzazione.

#### **f. Minori stranieri non accompagnati**

Il tema dei minori stranieri non accompagnati è esemplificativo di molte delle criticità sopra esposte: a fronte di una fortissima esposizione dei territori, nulla viene messo in campo che rappresenti da un lato una scelta chiara del nostro paese in termini di governo di questo preoccupante fenomeno di migrazione precoce, che presenta in Italia caratteristiche uniche in Europa nonché gravi episodi di tratta e sfruttamento, e dall'altro che possa fornire ai Comuni più esposti al fenomeno il sostegno necessario, tanto in termini di risorse quanto in termini di definizioni di un quadro delle responsabilità e delle procedure che ad oggi risulta estremamente frammentario e discrezionale.

Si accoglie con favore la volontà espressa di "individuare forme di sostegno al bilancio dei comuni di piccole dimensioni e che usufruiscono di limitate risorse finanziarie..." [pag. 107], soprattutto se ne apprezza il valore in quanto primo riconoscimento dello sforzo cui da anni i Comuni italiani sono sottoposti per far fronte alla crescente presenza di minori stranieri non accompagnati sui propri territori. Si ricorda tuttavia che, pur rappresentando in alcuni casi una vera e propria emergenza per alcuni Comuni di piccole dimensioni, il fenomeno riguarda soprattutto le città metropolitane e le città di medie dimensioni, come emerge dalla recente indagine condotta dall'ANCI che alleghiamo al presente parere, che si trovano ad affrontarlo senza alcuna possibilità di programmare interventi e risorse e senza strumenti giuridici e di coordinamento con il livello centrale che siano davvero efficaci. Si rimanda, al riguardo, al "Documento congiunto ANCI - Regioni sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati" che pone al governo istanze precise, tra cui la definizione in maniera chiara dei distinti ruoli e compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali; l'individuazione di risorse aggiuntive al Fondo Nazionale per le politiche sociali per potenziare la rete di accoglienza decentrata con standard di qualità ed efficienza; l'investimento di più rilevanti risorse nelle aree d'origine dei minori, in un'ottica di prevenzione.

Infine, il fenomeno dei cittadini rom non viene nemmeno accennato, pur rappresentando per i Comuni italiani una vera e propria emergenza rispetto alla quale, ancora una volta, pur trattandosi di competenza dello Stato, nulla viene preventivato.

### **5. Richiedenti asilo e rifugiati**

Il tema della politica sull'asilo e sul trattamento dei richiedenti asilo e dei profughi è appena accennato e fa riferimento all'impianto normativo previsto nella legge 189



del 2002, non presentando veri elementi di programmazione. Anche se grazie a tale normativa si è riconosciuta ed istituzionalizzata l'esperienza del Programma Nazionale Asilo, si sottolinea nuovamente lo sforzo che i Comuni fanno per lavorare nella direzione dell'integrazione sociale di profughi, richiedenti asilo e rifugiati. In particolare, si rammenta che le risorse di cui è stato dotato il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo permettono ad oggi di accogliere 2.300 tra richiedenti asilo e rifugiati all'anno. Tale capienza, pur tenendo conto del *turn over*, appare ampiamente insufficiente a fronte del numero di richiedenti asilo effettivamente presenti sul territorio.

Rimangono in ogni caso le riserve sull'impianto normativo della suddetta disciplina del diritto d'asilo, che non appare adeguato a garantire il rispetto dei principi minimi di tutela di richiedenti asilo e rifugiati.

Si concorda sull'urgenza dell'approvazione di una legge organica sul diritto d'asilo, peraltro già indicata come provvedimento urgente nel precedente documento di programmazione delle politiche di immigrazione.

### PARERE

ANCI e UPI esprimono **parere negativo**, salvo l'accoglimento delle seguenti integrazioni:

1. che venga sollevata e affrontata con la dovuta considerazione la questione delle risorse che devono in ogni caso accompagnare la delega delle politiche dell'integrazione a livello locale, in particolare rispetto ai seguenti aspetti:
  - minori stranieri non accompagnati, a sostegno anche delle città metropolitane e medie
  - politiche abitative;
  - politiche scolastiche;
  - mediazione interculturale;
2. che vengano prefigurate misure specifiche volte allo snellimento delle procedure di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno;
3. che vengano definite azioni concrete a supporto della politica del lavoro e di accompagnamento degli immigrati e, più in particolare, che vengano prefigurate misure specifiche volte a favorire la stabilizzazione della posizione degli stranieri presenti da più lungo tempo in Italia, a partire dalla semplificazione dell'accesso alla carta di soggiorno;
4. che venga riconosciuta l'urgenza di definire misure che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto in settori ad alta personalizzazione del rapporto di lavoro (piccola impresa, collaborazione domestica, etc.);
5. che vengano definite strategie di elaborazione di dati e di intervento in merito alla situazione dei cosiddetti *overstayers*;
6. che siano definite iniziative più concrete, anche in rapporto ad altre amministrazioni dello Stato, volte a sostenere interventi innovativi e sperimentali



di cooperazione decentrata come strumento strategico di governo dei flussi migratori;

7. in particolare sul tema dei minori stranieri non accompagnati, si richiede:

- che il fenomeno venga assunto come questione prioritaria nelle politiche migratorie e in quelle sociali;
  - la stipula di un accordo interistituzionale che stabilisca in maniera chiara i distinti ruoli e compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, anche attraverso l'istituzione di un apposito coordinamento;
  - l'individuazione di risorse aggiuntive al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, per potenziare la rete di accoglienza decentrata con standard di qualità ed efficienza, demandando alle Regioni il particolare sostegno alle realtà maggiormente interessate al fenomeno, nonché altre risorse finalizzate al monitoraggio dello stesso e ad azioni di coordinamento interistituzionale di livello nazionale;
  - l'investimento di più rilevanti risorse nelle aree d'origine dei minori stranieri non accompagnati, che permettano di incidere sul fenomeno in un'ottica di prevenzione e favoriscano i processi di reinserimento a seguito di un rimpatrio assistito;
8. che vengano assunti impegni specifici in merito all'ampliamento della capacità ricettiva del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, e quindi all'adeguato bilanciamento delle politiche di trattenimento e di quelle dell'accoglienza e dell'integrazione, indispensabili ai fini della tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalle convenzioni internazionali, di cui l'Italia è firmataria, e dalla legislazione europea;
9. infine, che venga sottolineata l'importanza di favorire, anche attraverso strumenti normativi a carattere nazionale, la partecipazione civica dei cittadini stranieri, a partire dal riconoscimento del diritto di voto nelle elezioni amministrative prima e politiche poi.



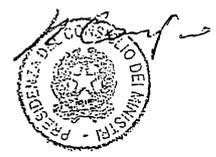
PER COPIA CONFORME

n. 71 FOLIO

22 NOV. 2004



di ripara  
Escegn...  
Seclita



*MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI  
UN'INDAGINE TERRITORIALE*

**ANCI**

**Dipartimento immigrazione e politiche sociali**

## INDICE

### 1. Premessa

- |   |        |
|---|--------|
| 1. Obiettivi e metodologia dell'indagine        | pag. 3 |
| 2. Rappresentatività del campione dell'indagine | pag. 5 |

### 2. Analisi dei dati

- |   |         |
|---|---------|
| 3.1 Dati generali sul fenomeno a livello nazionale                            | pag. 7  |
| 3.2 Analisi del fenomeno nella dimensione regionale                           | pag. 13 |
| 3.3 Analisi del fenomeno nei Comuni   | pag. 20 |
| 3.4 <i>Focus</i> sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco | pag. 25 |

### Indice delle tabelle

- |   |         |
|---|---------|
| 1. Questionari ricevuti   | pag. 5  |
| 2. Percentuale di risposta alle singole domande                         | pag. 6  |
| 3. MSNA presi in carico   | pag. 7  |
| 4. MSNA accolti per almeno un mese sul totale dei minori segnalati      | pag. 7  |
| 5. Percentuale MSNA resisi irreperibili                                 | pag. 8  |
| 6. Distribuzione per cittadinanza dei MSNA nel 2003                     | pag. 9  |
| 7. Tipologia permesso di soggiorno - anno 2003                          | pag. 9  |
| 8. Numero richiedenti asilo   | pag. 11 |
| 9. Spese sostenute  | pag. 11 |
| 10. Totali presenze per Regione   | pag. 13 |
| 11. Distribuzione delle cittadinanze per Regione                        | pag. 16 |
| 12. Aggregati di spesa per Regione                                      | pag. 17 |
| 13. Dettaglio nei Comuni con più di 15.000 abitanti - anno 2003         | pag. 20 |
| 14. Dettaglio nei Comuni con meno di 15.000 abitanti - anno 2003        | pag. 21 |
| 15. Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA della Romania | pag. 25 |
| 16. Comuni con maggiore presenza di MSNA dalla Romania                  | pag. 27 |
| 17. Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dall'Albania  | pag. 27 |
| 18. Comuni con maggiore presenza di MSNA dall'Albania                   | pag. 28 |
| 19. Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dal Marocco   | pag. 29 |
| 20. Comuni con maggiore presenza di MSNA dal Marocco                    | pag. 30 |

### Indice dei grafici

- |   |         |
|---|---------|
| 1. MSNA accolti per almeno un mese  | pag. 8  |
| 2. MSNA irreperibili  | pag. 8  |
| 3. Cittadinanza MSNA  | pag. 10 |
| 4. Totale presenza per Regione  | pag. 14 |
| 5. Aggregati di spesa per Regione nel 2003  | pag. 18 |
| 6. Confronto tra variazione di spesa e di presenza dal 2002 al 2003                 | pag. 19 |
| 7. Rapporto tra numero complessivo e presi in carico per almeno un mese - anno 2003 | pag. 22 |
| 8. Rapporto tra accolti e irreperibili - anno 2003                                  | pag. 23 |
| 9. Regioni con presenza di almeno 50 MSNA della Romania                             | pag. 26 |
| 10. Regioni con presenza di almeno 50 MSNA dall'Albania                             | pag. 28 |
| 11. Regioni con presenza di almeno 50 MSNA del Marocco                              | pag. 30 |

## Obiettivi e metodologia dell'indagine

A dicembre del 2003 la Commissione immigrazione dell'ANCI ha dato mandato al Dipartimento immigrazione e servizi sociali di effettuare una rilevazione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati sull'intero territorio nazionale, con l'obiettivo di acquisire elementi di conoscenza non solo e non tanto in termini di presenza complessiva sul territorio, quanto in relazione ad aspetti più direttamente legati ad un approccio *territoriale*.

All'origine dell'indagine è la consapevolezza che la mancanza di dati certi e aggiornati sulla presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano è certamente uno degli elementi che influiscono negativamente sulla possibilità di esprimere una politica di governo del fenomeno.

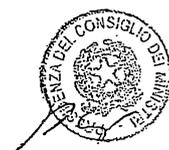
L'orientamento territoriale che impronta l'indagine si esprime innanzitutto nella scelta della fonte dei dati. Con il sostegno delle ANCI Regionali, l'ANCI ha inviato un questionario di rilevazione a tutti i Comuni d'Italia. L'approccio al fenomeno, che di per sé ha natura marcatamente migratoria, è in gran parte orientato dal bisogno di servizi di cui questi minori sono portatori. Si va così ad evidenziare l'aspetto *sociale* e quindi la responsabilità a livello di enti locali. In questo senso, poco dicono i dati forniti dal Governo centrale. Sapere quanti sono i minori stranieri in Italia dice qualcosa, ma certamente non *descrive* il fenomeno che è infatti, come vedremo, caratterizzato ad esempio dalla concentrazione in alcune città e in alcune Regioni: un ragionamento di *governance* non può che partire da questo elemento, e da tutti quegli aspetti che ne caratterizzano la presenza in un territorio piuttosto che in un altro.

L'approccio territoriale si esprime poi nella scelta dei quesiti posti ai Comuni. Il questionario è stato definito sulla base di alcune domande di carattere generale sulla presenza dei minori (numero delle presenze, numero dei minori presi in carico per più di un mese, numero di minori che si sono resi irreperibili successivamente alla presa in carico) e sullo *status* dei minori (tipologia di permessi di soggiorno, presenza di richiedenti asilo). Rispetto all'area d'origine dei minori, si è chiesto ai Comuni di indicare, oltre alla cittadinanza, anche la specifica città (o area) di provenienza dei minori. Vale anche qui ciò che si diceva a proposito della concentrazione nelle città di destinazione. Il dato generale sulla cittadinanza, di per sé, dice molto ma non tutto. Non permette, ad esempio, di evidenziare la presenza di catene migratorie che legano specifiche aree di provenienza e specifiche aree di destinazione e non permette di effettuare valutazioni approfondite sulle motivazioni che sono alla base della scelta di partire, che tengano conto delle specificità dei territori di partenza.

La circoscrizione di specifici territori di origine è, in questo senso, un'importante punto di partenza per la predisposizione di interventi finalizzati alla positiva reintegrazione di minori che facessero ritorno ma soprattutto alla prevenzione del fenomeno, che rappresenta sempre e comunque un elemento di *crisi* anche per le realtà di partenza.

L'ultimo aspetto trattato dall'indagine è quello della spesa sostenuta dall'ente locale per la presa in carico dei minori, con la specifica dell'eventuale contributo regionale. Si tratta di un elemento di valutazione essenziale, rispetto al quale non esiste alcun tipo di dati a livello nazionale.

L'attenzione alla *territorialità* è presente, infine, anche in fase di lettura degli esiti dell'indagine. I questionari giunti all'ANCI sono stati suddivisi tra Comuni che hanno più o meno di 15.000 abitanti. Se infatti è vero che la presenza di minori è concentrata in gran misura nei Comuni grandi e medi, è di interesse approfondire la comprensione del fenomeno nei piccoli Comuni, dai quali l'ANCI ha ricevuto numerose segnalazioni di sofferenza rispetto ad una presenza che, in quanto non programmabile, può mettere in seria difficoltà il bilancio dei Comuni anche con piccoli numeri.



## Rappresentatività del campione dell'indagine

Come accennato in premessa, la metodologia dell'indagine è consistita nell'invio di un questionario di rilevazione del fenomeno a tutti i Comuni italiani, con l'obiettivo di delineare un quadro nazionale il più completo possibile privilegiando, in questa che intende essere una prima sperimentazione, il dato quantitativo rispetto a quello qualitativo. Si è scelto per questo di costruire un questionario "leggero", che potesse essere compilato da un unico servizio, rinunciando a porre alcune domande che, seppure potevano fornire elementi di valutazione importanti (quale l'età dei minori o la tipologia di servizi attivati), avrebbero finito per appesantire il lavoro di compilazione e, di conseguenza, ridurre in numero di questionari restituiti.

La tabella 1 indica, in numeri assoluti e in percentuale, il numero di questionari ricevuti dall'ANCI e quindi il livello di rappresentatività raggiunto dall'indagine:

Questionari ricevuti				
Comuni	N° Comuni che hanno preso in carico msna	N° Comuni che non hanno preso in carico msna	Totale	% sul totale di Comuni
Inferiori a 15.000 abitanti	115	1880	1995	26,8%
Superiori a 15.000 abitanti	231	170	401	60,4%
<b>Totale</b>	<b>346</b>	<b>2050</b>	<b>2396</b>	<b>29,6%</b>

Tabella 1.

Se si tiene conto che il fenomeno è presente soprattutto nelle città metropolitane e nelle città medie, nelle quali è concentrato il 58% della popolazione italiana<sup>1</sup>, la compilazione del questionario da parte di un numero pari al 60,4 % delle città con più di 15.000 abitanti fornisce alla rilevazione un grado di rappresentatività soddisfacente. Dei 401 Comuni sopra i 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario, 231 (pari al 58%) hanno preso in carico, nel 2002 e/o nel 2003, minori stranieri non accompagnati.

I Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario sono stati 1995, pari al 26,8 % del totale. Di questi, 115 (pari al 6%) si sono confrontati con il fenomeno sul loro territorio nei due anni di riferimento.

Un altro elemento da tenere in considerazione nella lettura dei dati di seguito riportati è la percentuale di risposta a ciascuna domanda, indicata nella tabella 2. Non tutti i Comuni che hanno compilato il questionario e che hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati negli anni 2002 e 2003 hanno poi saputo rispondere a tutte le domande

<sup>1</sup> Fonte: ISTAT, Censimento 2001.

presenti nel questionario. Mentre ad esempio tutti hanno indicato il numero di minori per i quali vi è stata una presa in carico superiore ad un mese, solo il 58% dei Comuni in cui è presente il fenomeno hanno saputo specificare, oltre alla cittadinanza, anche la città (o area) di provenienza:

Percentuale di risposta alle singole domande	
Domanda	%
N° minori stranieri non accompagnati presi in carico	100%
N° minori stranieri non accompagnati presi in carico per almeno un mese	100%
Le tre cittadinanze più numerose e n° di minori per ciascuna cittadinanza	90%
Città di provenienza	58%
Tipologia permessi di soggiorno	88%
N° minori stranieri non accompagnati resisi irreperibili	95%
N° minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo politico	92%
Spesa sostenuta dai Comuni – anno 2002	86%
Spesa sostenuta dai Comuni – anno 2003	88%
Contributi regionali - anno 2002	83%
Contributi regionali - anno 2003	79%

Tabella 2



## Analisi dei dati

Nell'analisi dei dati, abbiamo scelto di trattare il tema secondo le seguenti aggregazioni:

1. Dati generali sul fenomeno a livello nazionale
2. Analisi del fenomeno nella dimensione regionale
3. Analisi del fenomeno nei Comuni con più di 15.000 abitanti
4. Analisi del fenomeno nei Comuni con meno di 15.000 abitanti
5. *Focus* sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco.

### 1. Dati generali sul fenomeno a livello nazionale

I dati che si presentano in questa sezione riguardano i **346** Comuni che hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati negli ultimi due anni.

- a. I primi dati di carattere generale riguardano il numero di minori stranieri non accompagnati presi in carico nell'anno 2002 e nell'anno 2003, la durata della presa in carico (superiore o inferiore ad un mese) e il numero di minori resisi successivamente irreperibili:

MSNA presi in carico			
Comuni	2002	2003	Variazione %
Inferiori a 15.000 ab.	203	239	18%
Superiori a 15.000 ab.	5443	6216	14%
<b>Totale</b>	<b>5646</b>	<b>6455</b>	<b>14%</b>

Tabella 3

di cui:

% MSNA accolti per almeno un mese sul totale dei minori segnalati		
Comuni	2002	2003
inferiori a 15.000 ab.	80%	68%
superiori a 15.000 ab.	38%	40%
<b>Totale</b>	<b>39%</b>	<b>41%</b>

Tabella 4

Graficamente:

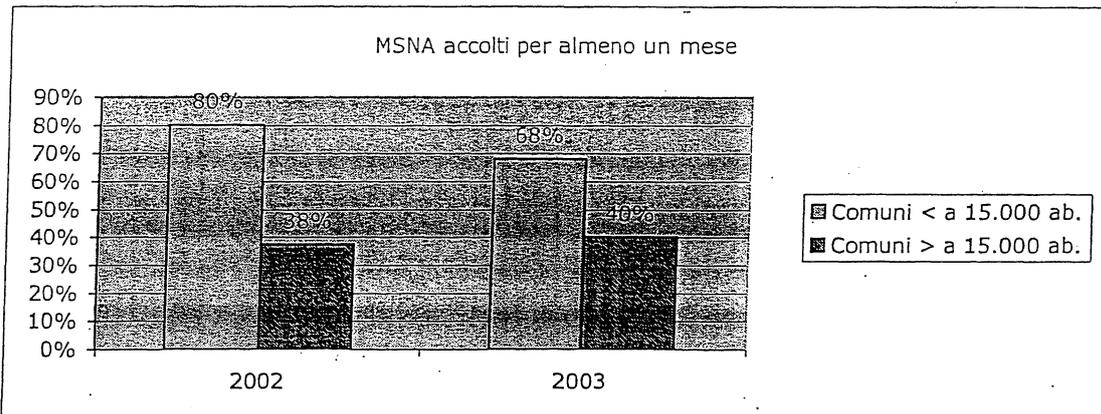


Grafico 1

Si indica qui di seguito la percentuale di minori, sul totale di quelli presi in carico, che si sono resi irreperibili negli anni 2002 e 2003:

% MSNA resisi irreperibili		
Comuni	2002	2003
inferiori a 15.000 ab.	14%	29%
superiori a 15.000 ab.	47%	50%
<b>Totale</b>	<b>46%</b>	<b>49%</b>

Tabella 5

Graficamente:

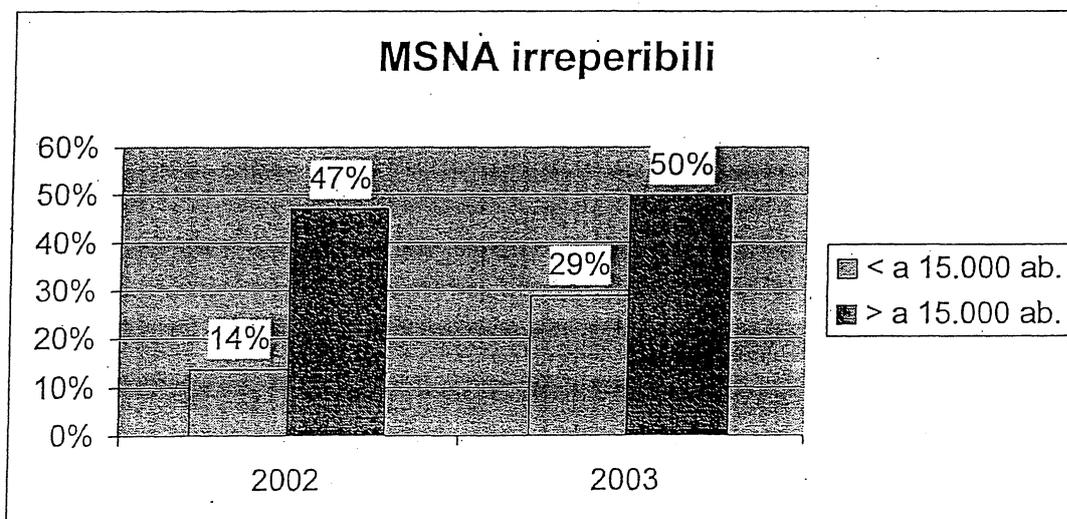


Grafico 2

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia risulta quindi sensibilmente in crescita: dal 2002 al 2003 il numero delle presenze è aumentato del 14%.

E' in crescita, seppure in maniera meno determinante, anche il tempo della presa in carico: nel 2002 i minori assistiti dai Comuni per più di un mese è stato pari al 39%, percentuale che è salita al 41% nel 2003. In controtendenza rispetto a questo dato i Comuni piccoli, rispetto ai quali il numero di minori accolti per più di un mese è percentualmente più basso nel 2003 rispetto all'anno precedente.

Risulta in lieve crescita anche il numero di minori non accompagnati che, dopo un periodo di assistenza, si sono resi irreperibili. Il dato emerge con più evidenza nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, che presentano un aumento del 25%, rispetto al 3% dei Comuni con più di 15.000 abitanti

- b. Abbiamo poi chiesto ai Comuni di indicare le prime tre cittadinanze di appartenenza dei minori stranieri non accompagnati presi in carico nell'anno 2003:

<b>Distribuzione per cittadinanza dei MSNA nel 2003 (solo cittadinanze indicate)</b>		
<b>Cittadinanza</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>
Romania	2391	47%
Albania	1177	23%
Marocco	949	19%
Area Ex-Yugoslavia*	262	5%
Moldavia	61	1%
Bangladesh	57	1%
Polonia	32	1%
Iraq	22	0%
Altri	150	3%
<b>Totale</b>	<b>5101</b>	<b>100%</b>

Tabella 6

\* Croazia, Kossovo, Macedonia, Slovenia, Bosnia, Serbia

Graficamente:

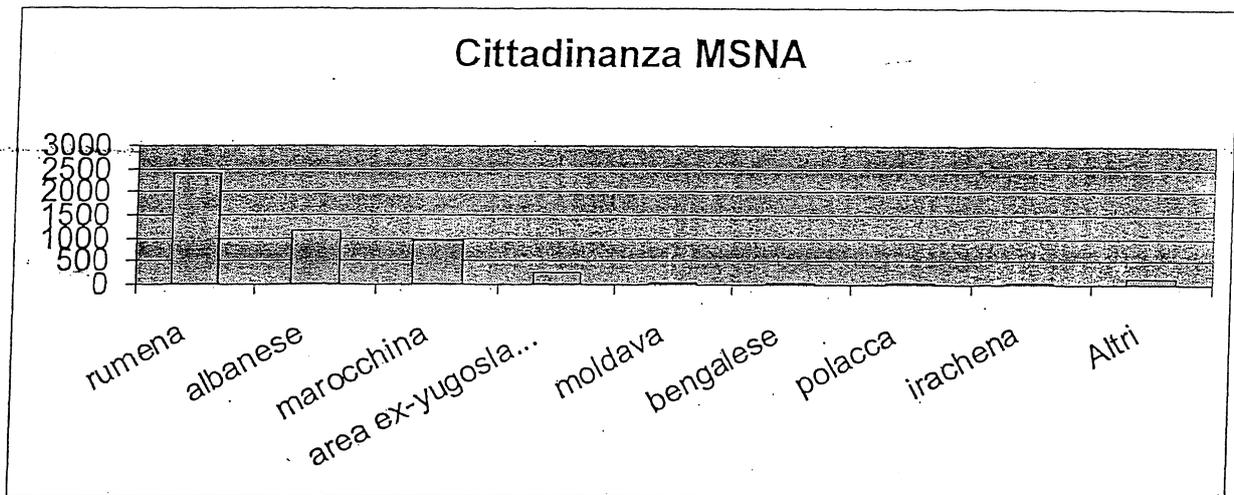


Grafico 3

Rimandando all'ultima sezione per l'analisi più dettagliata rispetto alle specifiche aree di provenienza si può qui rilevare che, rispetto alle presenze segnalate negli anni passati e coerentemente con ciò che accade a livello nazionale in tema di flussi migratori per lavoro, la cittadinanza più rappresentata non è più quella albanese ma quella rumena, pari al 47%, seguita a poca distanza da quella proveniente dal Marocco. Queste tre cittadinanze sommate tra loro rappresentano l'89% del fenomeno.

- c. Rispetto allo *status* dei minori stranieri non accompagnati, è stato chiesto ai Comuni di indicare il numero di minori in possesso di permesso di soggiorno per minore età e il numero di coloro che posseggono un permesso di soggiorno per affidamento:

Tipologia permesso di soggiorno (anno 2003)		
Comuni	Minore età	Affidamento
superiori a 15.000 ab.	1973	784
inferiori a 15.000 ab.	127	134
<b>TOTALE</b>	<b>2100</b>	<b>918</b>
% sul totale	33%	14%

Tabella 7

Se si sottrae il numero totale di minori per i quali i Comuni hanno segnalato il possesso dell'una o dell'altra tipologia di permesso di soggiorno a quello complessivo di minori presi in carico, risultano presenti 3437 minori, pari al 53% del totale, che non sono in possesso di

nessuna delle due tipologie di permesso solitamente adottate in questi casi (o rispetto ai quali i Comuni non hanno saputo specificare il titolo di permanenza sul territorio).

Abbiamo poi chiesto ai Comuni di indicare il numero di minori stranieri non accompagnati che abbiano fatto richiesta di asilo politico:

Numero richiedenti asilo		
Comuni	2002	2003
superiori a 15.000 ab.	48	35
inferiori a 15.000 ab.	19	11
<b>TOTALE</b>	<b>67</b>	<b>46</b>

Tabella 8

Il numero estremamente basso di richiedenti asilo tra i minori non accompagnati distingue la situazione italiana rispetto alla gran parte dei Paesi dell'Unione Europea. Paesi come Inghilterra, Olanda, Svezia, Danimarca non hanno adottato strumenti di tutela *specifici* dei minori non accompagnati: l'unico titolo per poter permanere sul territorio in condizione di regolarità è il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di altre tipologie di protezione per l'ottenimento delle quali la minore età non è condizione sufficiente, come accade invece in Italia.

d. Infine, è stato chiesto ai Comuni di indicare la spesa sostenuta dai Comuni nell'anno 2002 e 2003 per la presa in carico di minori non accompagnati, specificando se vi fosse stato un contributo alla spesa da parte della Regione di riferimento:

Spese sostenute					
Comuni	2002		2003		% di variazione di spesa
	Spesa in Euro	Contributo regionale in %	Spesa in Euro	Contributo regionale in %	
< a 15.000 ab.	896.225	47%	1.346.444	38%	50%
> a 15.000 ab.	29.311.347	16%	35.010.095	15%	19%
<b>Totale</b>	<b>30.207.572</b>	<b>17%</b>	<b>36.356.539</b>	<b>16%</b>	<b>20%</b>

Tabella 9

In termini di variazione percentuale, si rileva che la spesa è cresciuta in maniera più che proporzionale rispetto al numero di minori: dal 2002 al 2003 il numero di minori cresce del 14% (vedi tabella 3), mentre la spesa aumenta del 20%. Ciò potrebbe essere parzialmente giustificato dall'aumento di due punti percentuali del numero di minori che rimangono in carico al Comune per più di un mese (vedi tabella 4).

La spesa in termini assoluti è certamente ampiamente sottostimata e non può in alcun modo ritenersi la spesa complessivamente sostenuta dai Comuni in Italia per l'assistenza ai minori non accompagnati. Vanno tenuti in conto i seguenti fattori:

1. Come è emerso anche da chiarimenti richiesti ai Comuni successivamente alla ricezione del questionario, la spesa indicata molto spesso non è completa: in alcuni casi si è fatto riferimento alla sola pronta accoglienza (considerando le spese di seconda accoglienza non sufficientemente *specifiche* del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati), in altri casi non si è tenuto conto di voci di spesa importanti come il personale impiegato, spese di organizzazione, etc. Con questi correttivi, il costo medio di ciascun minore in carico aumenta di almeno tre volte (da 15 a 66 Euro pro die / pro capite).
2. Il numero di minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri<sup>2</sup> risultava essere pari a 7440 nel settembre 2003: ci sono quindi 985 minori *non segnalati* nell'ambito di questa indagine e sicuramente presenti sul territorio italiano, a cui si aggiunge un numero non precisato di minori non segnalati neanche al CMS.
3. Non tutti i Comuni hanno risposto alla domanda sulla spesa: come indicato nel paragrafo inerente la rappresentatività dell'indagine, nel 2002 hanno risposto alla domanda l'86% dei Comuni, percentuale che sale all'88% nel 2003.

Tenendo conto di questi elementi, la spesa che i Comuni hanno sostenuto nel 2003 per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati è sicuramente superiore a **65 milioni di Euro** e arriva ad un totale complessivo di non meno di **200 milioni di Euro**.

---

<sup>2</sup> Fonte: IPRS - "Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato Minori Stranieri non Accompagnati"-  
Luglio 2002 – Luglio 2003.



## 2. Analisi del fenomeno nella dimensione regionale

I dati generali vengono qui di seguito aggregati per Regioni, secondo le variabili della presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio, della cittadinanza e della spesa sostenuta da ciascuna Regione.

Anche in questo caso, i dati vengono disaggregati in relazione alla dimensione dei Comuni e rispetto agli anni 2002 e 2003.

a. La seguente tabella indica il totale delle presenze diviso per ciascuna Regione italiana rispetto alla quale sono arrivate segnalazioni:

TOTALI PRESENZE PER REGIONE							
Regioni	Comuni < a 15.000 abitanti		Comuni > a 15.000 abitanti		TOTALI 2002	TOTALI 2003	Variazione %
	2002	2003	2002	2003			
Lazio	3	2	936	1053	939	1055	+12%
Friuli-V.G.	23	39	641	850	664	889	+34%
E. Romagna	0	2	899	866	899	868	-3%
Lombardia	14	19	737	782	751	801	+7%
Toscana	22	65	331	632	353	697	+98%
Piemonte	34	44	405	437	439	481	+10%
Veneto	0	0	279	367	279	367	+31%
Puglia	0	0	420	272	420	272	-35%
Campania	1	0	158	256	159	256	+61%
Marche	29	19	212	169	241	188	-22%
Liguria	6	6	144	162	150	168	+12%
T. A. Adige	18	10	107	107	125	117	-6%
Abruzzo	0	1	46	92	46	93	+102%
Umbria	1	5	52	75	53	80	+51%
Sicilia	11	7	38	41	49	48	-2%
Calabria	1	8	7	18	8	26	+225%
Sardegna	0	0	2	20	2	20	+900%
Basilicata	40	12	21	13	61	25	-59%
V. d'Aosta	0	0	8	4	8	4	-50%
<b>TOTALI</b>	<b>203</b>	<b>239</b>	<b>5443</b>	<b>6216</b>	<b>5646</b>	<b>6455</b>	<b>+14%</b>

Tabella 10

Nota: Sono evidenziate le Regioni in cui si riscontra un aumento della presenza di minori percentualmente superiore alla media nazionale del 14,3%.

Graficamente:

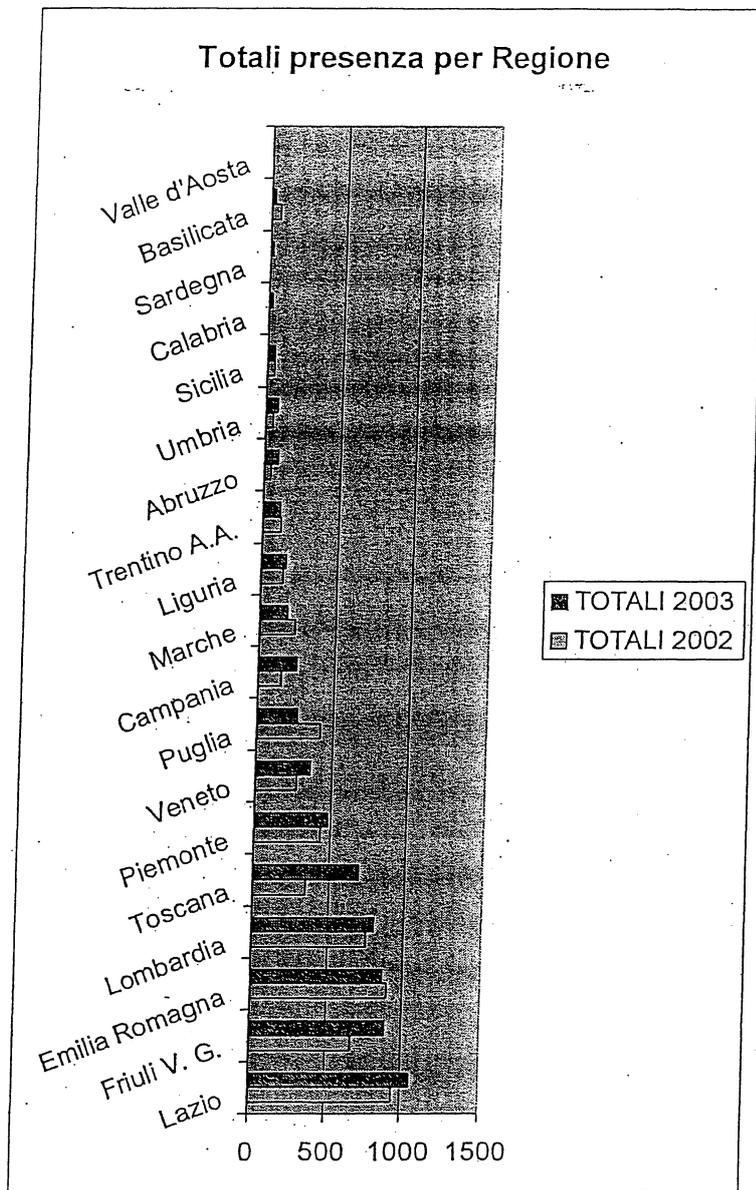


Grafico 4

L'analisi della variazione percentuale delle presenze per ciascuna Regione fornisce un quadro piuttosto dinamico del fenomeno.

A fronte di un aumento del 14% delle presenze a livello nazionale nel 2003 rispetto all'anno precedente, la "graduatoria" delle Regioni con una maggior presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nei due anni si è sensibilmente modificata. Prendendo in considerazione le Regioni che hanno numeri significativi di minori, nel 2003 c'è stato un

aumento del fenomeno superiore alla media nazionale in Abruzzo, Toscana, Campania, Umbria, Friuli e Veneto, mentre esso è in significativa diminuzione in Puglia e nelle Marche. Per quanto riguarda in particolare la Puglia, la diminuzione può essere collegata alla riduzione degli arrivi dall'Albania, rispetto alla quale la Puglia rappresenta l'approdo privilegiato.

b. Nella seguente tabella viene indicata la cittadinanza dei minori stranieri non accompagnati disaggregata rispetto alla distribuzione regionale:

Cittadinanze	Distribuzione delle cittadinanze per Regione																Totale			
	Abbr.	Bas	Cal	Cam	Emi-R	Friuli	Lazio	Lig	Lom.	Mar	Pie	Pug	V. d'A	Sard	Sic	Tos		TR/A/A	Umb	Ven
Rumena	16	1		18	230	599	519	43	336	49	166	24		5		275		38	150	2391
Albanese	16	14		30	89	84	112	6	88	77	57	181			20	210	88	10	92	1177
Marocchina	4	4		66	161	10	75	70	187	22	178	7		5	8	56	138	29	28	949
Area ex-Yugoslavia*	1		18	17		71		3	4	8	12	20		1		30	2		74	262
Bengalese						30	12					13			21					57
Moldava									31										17	61
Polacca				32																32
Irachena								4		14	2	2								22
Altri Paesi	1	2		4	27	16	5	6	12	16	13	4		4	10	17	21		7	150
<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>21</b>	<b>25</b>	<b>167</b>	<b>548</b>	<b>810</b>	<b>724</b>	<b>132</b>	<b>630</b>	<b>186</b>	<b>428</b>	<b>251</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>36</b>	<b>588</b>	<b>133</b>	<b>77</b>	<b>268</b>	<b>5101</b>

Tabella 11



Minori stranieri non accompagnati: un'indagine territoriale

c. Nella tabella 12, il costo complessivo speso dai Comuni viene aggregato in relazione alla Regione di appartenenza del Comune:

<b>AGGREGATI DI SPESA PER REGIONE (valori in Euro)</b>			
<b>Regione</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Variazione %</b>
Lombardia	4.334.197	7.690.131	+77%
Friuli V. G.	3.363.613	4.825.539	+43%
Lazio	3.004.620	3.600.917	+20%
Piemonte	2.887.238	3.390.932	+17%
Emilia Romagna	3.023.839	3.270.506	+8%
Toscana	3.502.333	3.225.650	-8%
Trentino A.A.	2.347.845	2.763.375	+18%
Veneto	1.775.218	1.655.646	-7%
Liguria	1.451.150	1.569.218	+8%
Marche	1.411.638	1.499.385	+6%
Puglia	1.678.817	1.285.554	-23%
Campania	467.678	583.788	+25%
Basilicata	396.702	395.720	0%
Abruzzo	372.854	319.137	-14%
Umbria	119.124	183.763	+54%
Sicilia	35.079	72.947	+108%
Sardegna*	-	22.330	+200%
Calabria	35.626	2.000	-94%
Val d'Aosta	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>30.207.571</b>	<b>36.356.539</b>	<b>20%</b>

Tabella 12

Graficamente:

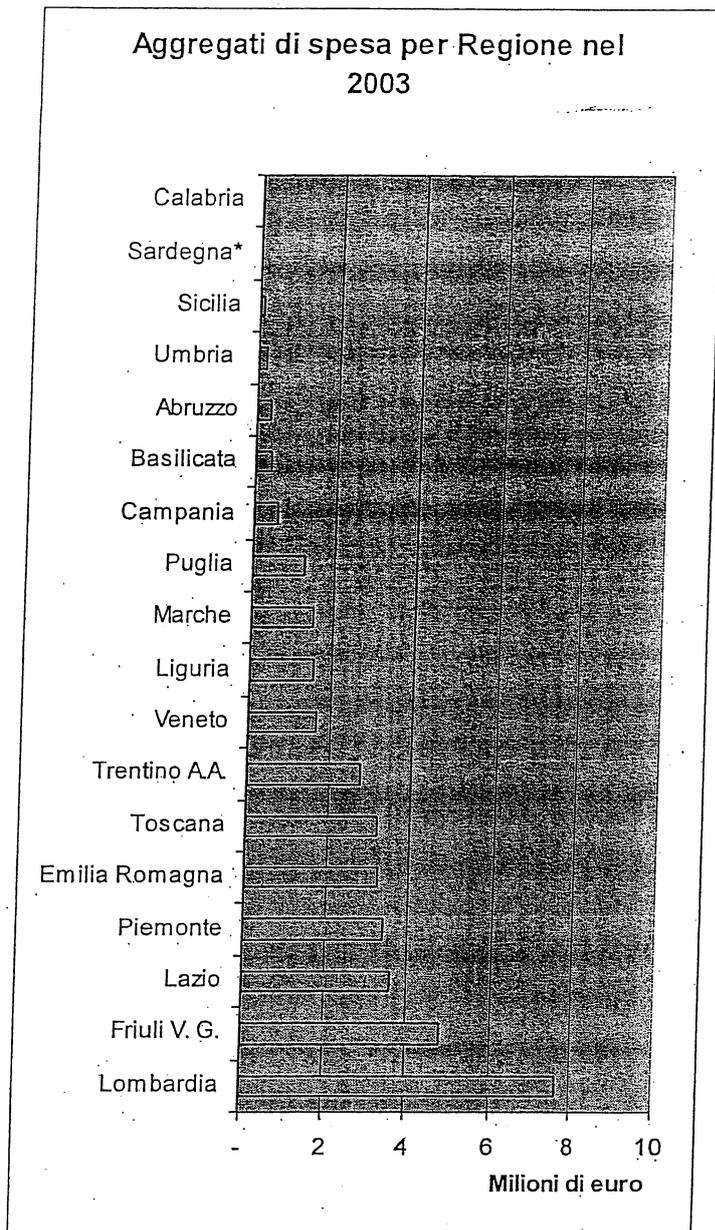


Grafico 5



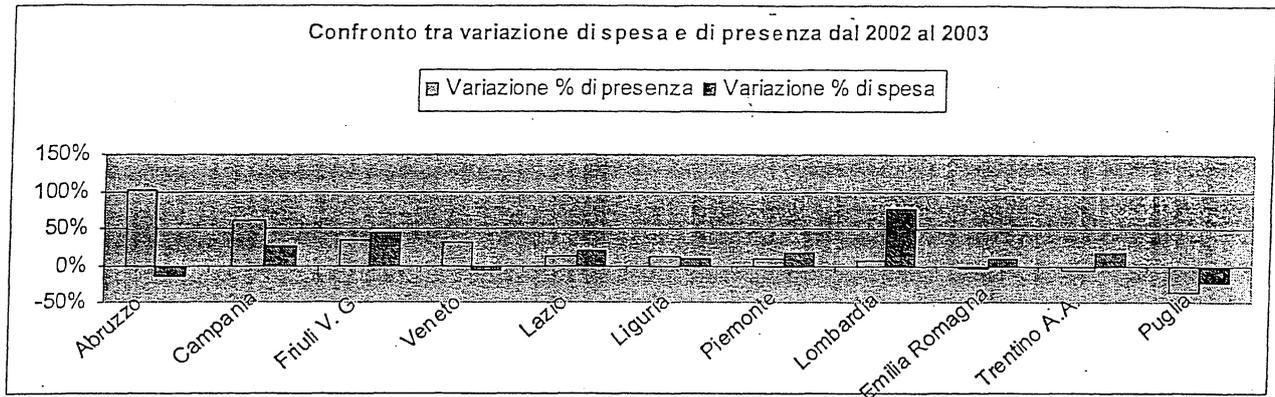


Grafico 6

Il grafico 6 mette in relazione, rispetto alle Regioni in cui il fenomeno è più presente, da un lato la variazione percentuale dal 2002 al 2003 delle presenze e dall'altro la variazione percentuale nello stesso periodo dei costi sostenuti.

Si può notare come il costo annuo, tanto in termini assoluti quanto di variazione percentuale da un anno all'altro, non abbia un andamento chiaramente proporzionale al numero di minori presenti sul territorio. Appare evidente il caso della Lombardia, dove a fronte di un aumento di presenze contenuto (7%), l'aumento dei costi di è di undici volte superiore (77%). In altri casi (come il Trentino Alto Adige, l'Emilia Romagna e le Marche) il costo dal 2002 al 2003 aumenta, pur in presenza di una riduzione delle presenze.

Questo andamento può dipendere da diversi fattori, che vanno dall'aumento dei tempi della presa in carico (elemento non rilevato nel questionario, ma di cui si ha riscontro informale nei periodici contatti con i Comuni<sup>3</sup>) ad un'attribuzione di spese precedentemente sostenute da altri enti (è questo il caso del Comune di Milano, che dal 2003 sostiene spese che erano state fino all'anno precedente di attribuzione della Provincia).

<sup>3</sup> E' possibile che tale aumento sia da ascrivere anche alle modifiche introdotte dall'articolo 25 della legge n. 189 del 30 luglio 2002 di modifica della normativa in materia di immigrazione ed asilo<sup>3</sup>. Ai sensi dell'articolo 25 il minore straniero può commutare il permesso di soggiorno per minore età (finora non convertibile) in permesso per studio o lavoro al compimento della maggiore età qualora, non essendo intervenuta una decisione di rimpatrio da parte del Comitato per i Minori Stranieri, il minore si trovi in Italia da più di tre anni e sia stato ammesso per un periodo non inferiore a due anni ad un progetto di integrazione sociale gestito da un ente pubblico o privato iscritto nel registro istituito presso il Ministero del Welfare.

### 3. Analisi del fenomeno nei Comuni:

Comune	Provincia	Regione	Spesa in Euro	Presi in carico		Cittadinanza					Tipologia p.d.s. sul territorio italiano				
				Totale	Piu' di un mese	1° Paese	Nr.	2° Paese	Nr.	3° Paese	Nr.	Min. Età	Affid	Irrep.	R. Asilo
Roma		Lazio	3.480.000,00	1022	379	Romania	497	Albania	99	Marocco	69	88	13	827	2
Milano		Lombardia	6.298.304,75	661	251	Romania	304	Marocco	137	Albania	54	113	74	303	4
Trieste		Friuli V. Giulia	3.080.298,12	496	35	Romania	399	Albania	37	ex Yugosl.	29	496	0	78	2
Bologna		Emilia Romagna	1.160.881,70	441	64	Romania	141	Marocco	67	Moldavia	41	43	2	390	3
Firenze		Toscana	2.479.739,00	405	142	Romania	223	Albania	118	Marocco	36	70	34	244	0
Torino		Piemonte	2.500.000,00	317	154	Romania	140	Marocco	102	Albania	20				
Udine		Friuli V. Giulia	1.081.697,12	190	145	Romania	123	Albania	14	Ex Yugosl.	6	184	6	54	0
Napoli		Campania	302.146,00	136	5										
Padova		Veneto	832.718,49	119	77	Marocco	27	Albania	15	Moldavia	15	85	4	17	0
Parma		Emilia Romagna	297.196,47	111	40	Albania	39	Romania	15	Marocco	14	7	49	42	0
Genova		Liguria	1.353.785,00	104	28	Marocco	46	Romania	27	Albania	5	16	1	81	0
Modena		Emilia Romagna	831.737,23	103	29	Marocco	55	Romania	26	Algeria	8	61	5	74	0
Venezia		Veneto	543.623,32	81	56	Albania	48	Romania	12	Ex Yugosl.	9	20	23	19	10
Reggio Emilia		Emilia Romagna	371.509,00	75	54	Romania	15	Albania	13	Marocco	9	0	52	28	0
Gorizia		Friuli V. Giulia	246.524,10	72	48	Bangladesh	29	Albania	13	Kosovo	12	48	0	24	0
Bari		Puglia	550.000,00	66	59	Albania	18	Bangladesh	5						
Foggia		Puglia	210.996,74	58	46	Albania	30	Romania	9	Bangladesh	8				
Ancona		Marche	447.333,06	54	9	Albania	17	Romania	14	Irak	13				
L'Aquila		Abruzzo	280.000,00	48	11	Romania	6	Albania	5	Marocco	4	0	6	7	0
Trento		T. Alto Adige	961.541,20	46	36	Marocco	22	Albania	18	Croazia	2	26	10	10	0
Alessandria (cons.)		Piemonte	230.028,84	36	17	Marocco	24	Ex Yugosl.	12						
Ravenna		Emilia Romagna	240.000,00	34	26	Albania	8	Romania	7	Marocco	7	4	20	7	0
Piacenza		Emilia Romagna	277.041,40	32	13	Romania	14	Albania	7	Marocco	5	16	9	19	0
Bolzano		T. Alto Adige	348.234,76	30	29	Albania	19	Marocco	7	Ghana	2	30	0	0	0
Pergine comprens.		T. Alto Adige	781.489,17	28	28	Albania	23	Marocco	4	Romania	1	24	1	1	0
Rovereto		T. Alto Adige	395.463,47	18	17	Albania	13	Marocco	5						
S. benedetto T.		Marche	277.145,57	9	4	Albania	4	Romania	2	Macedonia	1	0	5	4	0

Tabella 13



Dettaglio nei Comuni con meno di 15.000 abitanti più esposti al fenomeno nel 2003													
Comune	Provincia	Regione	Spesa	Presi in carico		Cittadinanza				Situazione al fini del soggiorno			
				Totale	Per almeno un mese	1° Paese	Nr.	2° Paese	Nr.	3° Paese	Nr.	P.S. Minore Età	P.S. Affidamento
Zona pisana	Pisa	Toscana		30	2	Romania	4	Albania	4	EX Yugosl.	4		
Cividale del Friuli	Udine	Friuli V.G.	173.188	13	13	Romania	24	Albania	2				19
Chiesanuova	Torino	Piemonte	-	10	10	Liberia	4	Irak	2	Afghanistan	2		10
Sovicille	Siena	Toscana	-	10	10	Albania	6	EX Yugosl.	4				5
Limone piemonte	Cuneo	Piemonte	4.080	9	1	Romania	6	Marocco	2				
Serravalle	Pistoia	Toscana	4.500	8	3	Albania	8						
Sanginetto	Cosenza	Calabria		7	6	EX Yugos.	3	Marocco	1	Bulgaria	1		
Casazza della Delizia	Pordenone	Friuli V.G.	3.536	6	1	Marocco	2	Croazia	2			1	
Agliana	Pistoia	Toscana	-	5	5	Albania	5						
Porto Recanati	Macerata	Marche	62.596	4	1	Tunisia	2	Albania	1	Algeria	1		5
Rignano s. Arno	Firenze	Toscana		4	4	Albania	4						4
Aviano	Pordenone	Friuli V.G.	8.890	3	3	Ghana	2	Romania	1				3
Gattinara	Vercelli	Piemonte	5.054	3	3	Marocco	3						
Gemona del Friuli	Udine	Friuli V.G.	25.694	3	3	Albania	2	Afghanistan	1				
San.g. di Nogarò	Udine	Friuli V.G.	-	3	/								
Trevi	Perugia	Umbria	5.711	3	3	Marocco	4						
Vado Ligure	Savona	Liguria	37.917	3	3	Marocco	3						
Casirate d'Adda	Bergamo	Lombardia	-	2	/	Albania	2					3	
Cherasco	Cuneo	Piemonte	-	2	2	Romania	2						2
Fontanafredda	Pordenone	Friuli V.G.	5.300	2	2	Albania	2					2	
Gabicce	P. Urbino	Marche	7.360	2	2	Russia	2						2
Montecarlo	Lucca	Toscana	4.100	2	2	Marocco	2						
Montefalco	Perugia	Umbria	-	2	1	Albania	2						
Torviscola	Udine	Friuli V.G.	1.200	2	2	Romania	2						1

Tabella 14



14 Comuni italiani non accompagnati: un'indagine territoriale

### Rapporto tra numero complessivo e presi in carico per almeno un mese - anno 2003

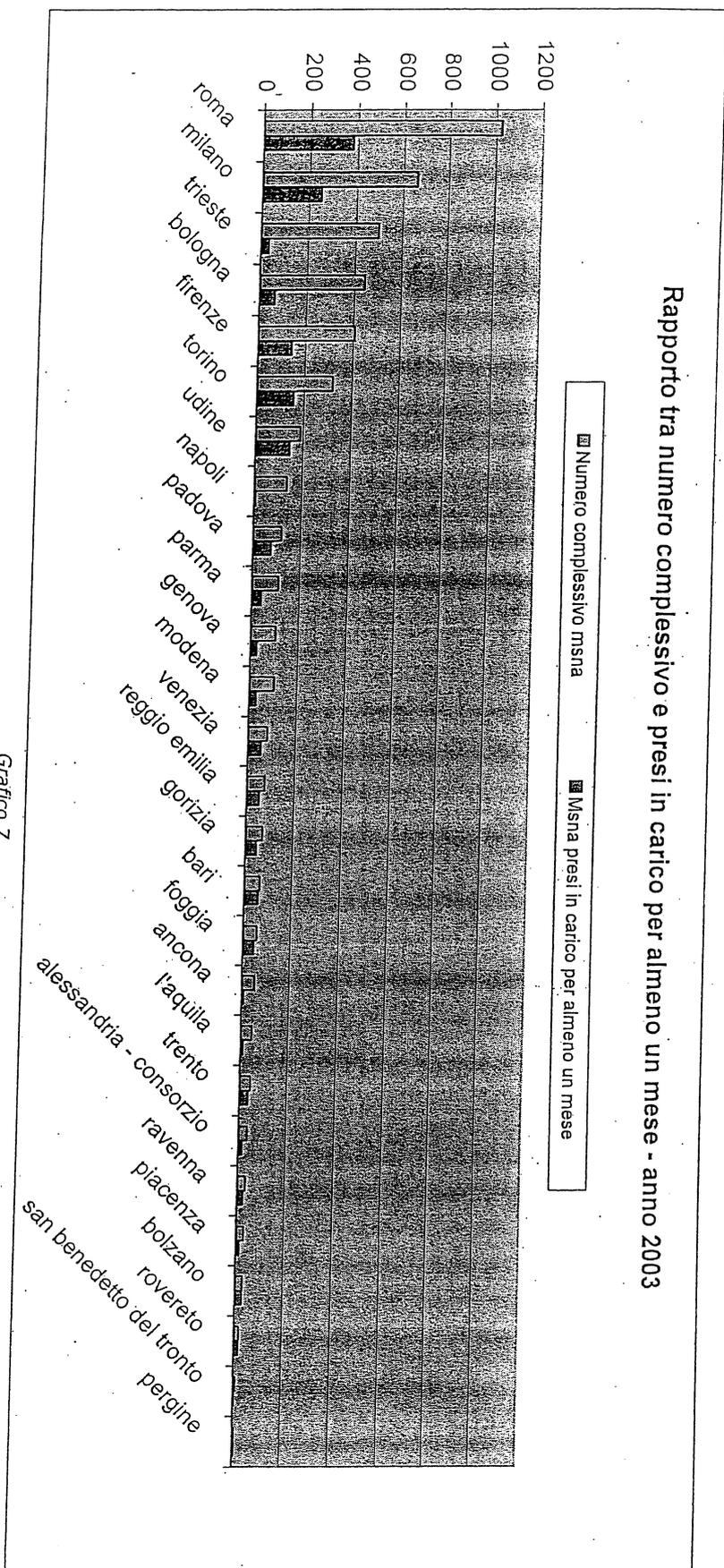


Grafico 7



Rapporto tra accolti e irreperibili. - anno 2003

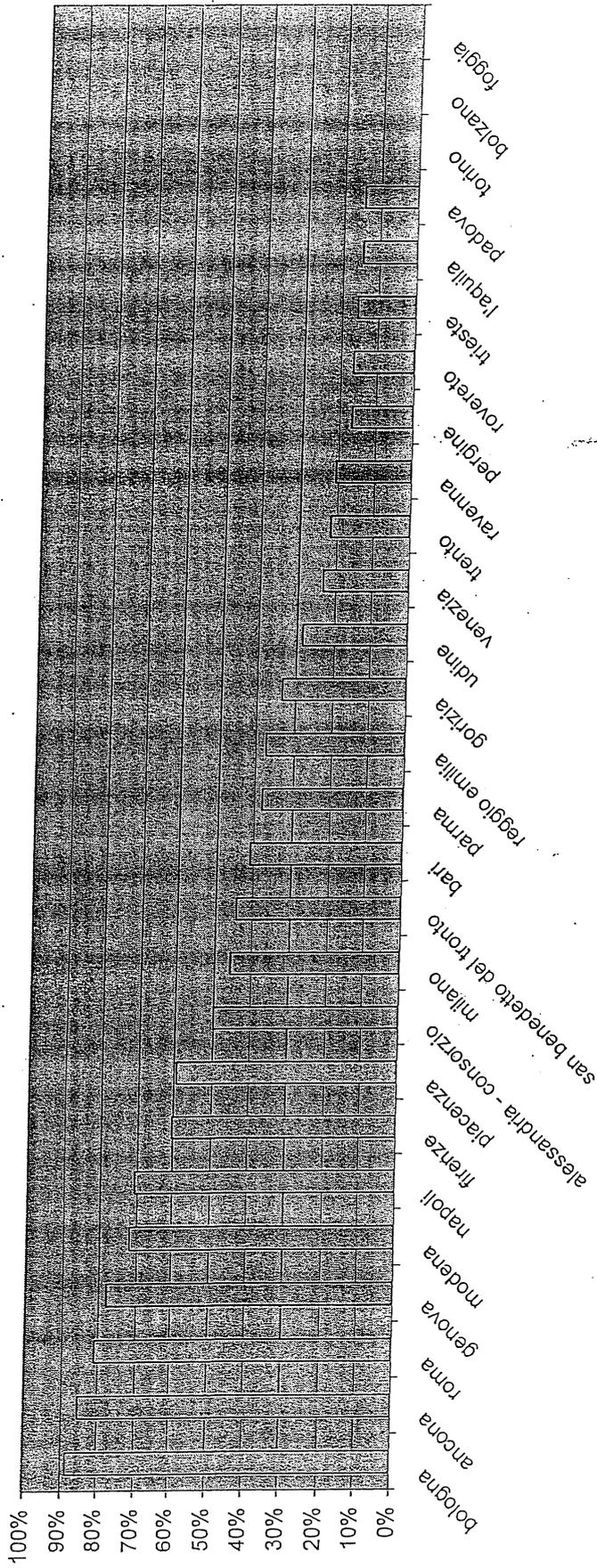


Grafico 8

Graf



La tabella 13 fornisce un quadro complessivo e specifico, riportando tutte le informazioni raccolte in relazione a ciascun Comune con più di 15.000 abitanti in cui il fenomeno è risultato più rilevante<sup>4</sup> per l'anno 2003, ed in particolare: la spesa sostenuta, i numeri della presa in carico (totale e numero di minori trattenutisi per almeno un mese), la cittadinanza (con l'indicazione dei primi tre Paesi di maggior provenienza) e le altre informazioni sulla condizione del minore sul territorio italiano (tipologia di permesso di soggiorno, stato di reperibilità, *status* rispetto alla richiesta d'asilo). Le caselle lasciate in bianco indicano una mancata risposta. Gli stessi dati vengono evidenziati nella tabella 14 rispetto ai Comuni con meno di 15.000 abitanti in cui risulta più di un minore preso in carico nel 2003.

L'esposizione al fenomeno è da valutare non solo in termini di numero complessivo di minori accolti, ma anche in termini di durata della presa in carico e di irreperibilità del minore.

Il grafico 7 evidenzia il rapporto tra il numero complessivo di minori assistiti e il numero di coloro per i quali la presa in carico è durata per più di un mese. Focalizzando l'attenzione sui Comuni più esposti al fenomeno, risulta che nel 38% dei casi i minori vengono assistiti per più di un mese. La percentuale scende al 33% se si prendono in considerazione solo i Comuni che hanno assistito più di 100 minori, rispetto ai quali dunque il fenomeno assume anche carattere di transito.

Il grafico 8 mette in evidenza la percentuale di minori, tra quelli assistiti in ciascun Comune, che si sono resi irreperibili. Le percentuali di irreperibilità elevate, ascrivibili sicuramente anche all'incertezza in cui i minori versano in seguito al compimento della maggiore età, rappresentano per i Comuni un ulteriore elemento di disagio, rispetto a spese sostenute che non possono essere considerate un investimento ma che anzi rappresentano nel 50% dei casi di irreperibilità, un'uscita a fondo perduto.

---

<sup>4</sup> I Comuni riportati sono quelli che nel 2003 hanno sostenuto una spesa superiore a 200.000 Euro, ordinati nella tabella in ordine decrescente, per numero di minori accolti.

#### 4. Focus sulle aree di maggior provenienza: Romania, Albania, Marocco.

Come indicato nella tabella 6, le prime tre cittadinanze di minori stranieri non accompagnati presenti in Italia sono quella rumena, quella albanese e quella marocchina, che, sommate tra loro, rappresentano l'89% per cento del fenomeno.

Come si accennava in premessa, uno degli obiettivi che l'ANCI si è posta con la presente indagine è quello di verificare l'esistenza di fenomeni di catena migratoria che collegano le città italiane con specifiche aree nei territori di origine. A questo scopo abbiamo chiesto ai Comuni di indicare, se conosciute, le città o aree di provenienza delle tre cittadinanze più rappresentate in ciascuna città.

Le risposte fornite dai Comuni vengono sistematizzate nelle seguenti tabelle, in relazione alle tre cittadinanze sopra indicate, tenendo in considerazione solo le aree di provenienza maggioritarie e indicando le città italiane in cui si trovano.

I grafici evidenziano inoltre le Regioni maggiormente interessate dalla presenza di minori delle tre cittadinanze.

Infine, per ogni cittadinanza indichiamo i Comuni dove sono presenti in maggior numero minori stranieri non accompagnati provenienti da Romania, Albania e Marocco.

#### ROMANIA

La Romania è suddivisa in 42 distretti, solo 12 dei quali sono interessati dalla partenza di minori non accompagnati verso l'Italia.

Le aree più interessate dal fenomeno sono le aree del nord – ovest (distretti di Satu Mare e Maramures) e nord – est (Suceava, Iasi, Bacau, Neamt), più alcune città specifiche del sud (Craiova e Bucarest principalmente).

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA della Romania					
Provenienza dalla Romania			Destinazione in Italia		
Distretto	Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Satu Mare NO 128	Negresti Oas	74	Trieste	57	Friuli V. G.
			Udine	15	Friuli V. G.
	Satu Mare	54	Udine	41	Friuli V. G.
Maramures NO46	Poienile	46	Udine	27	Friuli V. G.
			Roma	19	Lazio
Suceava NE 177	Radauti	56	Trieste	53	Friuli V. G.
	Suceava	60	Trieste	55	Friuli V. G.
	Sadova	21	Milano	21	Lombardia

	Cajvane	40	Trieste	40	Friuli V. G.
Iasi NE	Iasi	40	Bologna	20	Emilia Romagna
Galati E-24	Galati	24	Bologna	18	Emilia Romagna
Dolj SO 105	Craiova	105	Roma	44	Lazio
			Milano	30	Lombardia
			Bologna	20	Emilia Romagna
Neamt NE-27	Roman	27	Bologna	22	Emilia Romagna
Bacau NE 24	Bacau	24	Roma	19	Lazio
Mehedinti SO-18	Turnu Severin	18	Vicenza	17	Veneto
Timis SO 6	Timisoara	6	Genova	3	Liguria
Bucarest S-54	Bucarest	54	Roma	22	Lazio
			Milano	19	Lombardia
Calarasi SE 14	Calarasi	14	Benevento	10	Campania
	Ruscova	25	Milano	21	Lombardia

Tabella 15

I minori stranieri non accompagnati di cittadinanza rumena si concentrano principalmente nel Friuli (prevalentemente a Trieste e Udine), in Lazio (quasi esclusivamente a Roma) e in Lombardia (innanzitutto a Milano). Anche in Toscana il fenomeno risulta concentrato nel capoluogo di Regione, e così in Piemonte. Più diffuso sul territorio appare la presenza rumena in Emilia Romagna, dove pur essendo prevalente la presenza a Bologna, numeri non irrilevanti si trovano anche nelle città di Reggio Emilia, Parma e Modena (vedi tabella 13).

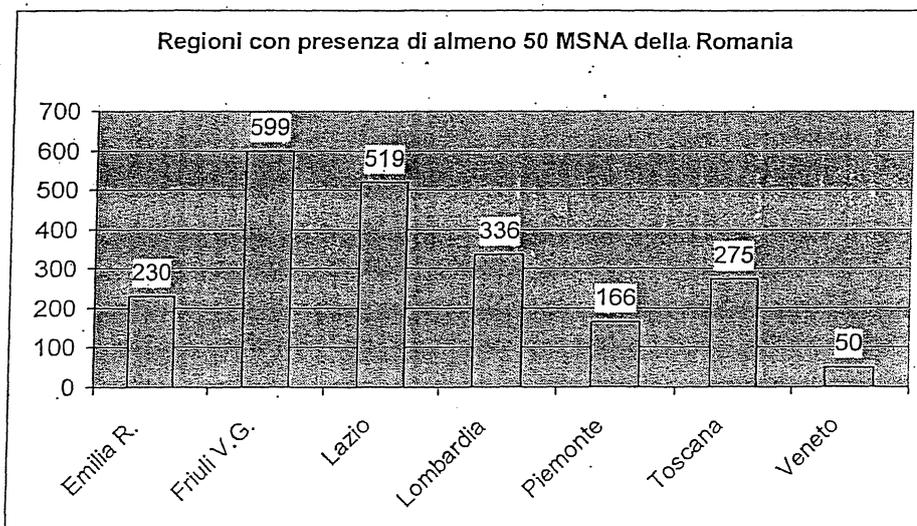


Grafico 9

Comuni con maggiore presenza di MSNA dalla Romania		
Comuni	MSNA dalla Romania	% sul Totale
Roma	497	21%
Milano	304	13%
Trieste	399	17%
Bologna	141	6%
Firenze	223	9%
Torino	140	6%
Udine	123	5%

Tabella 16

Sono 52 i minori rumeni presenti in città con meno di 15.000 abitanti, 29 dei quali si trovano in Friuli Venezia Giulia (vedi tabella 14)

**ALBANIA**

Per quanto riguarda il fenomeno di minori provenienti dall'Albania, si può notare come esso riguardi sia il nord che il sud del Paese, ma in forte prevalenza l'area rivolta ad ovest, sul mare Adriatico: luoghi di partenza privilegiati sono i porti di Durazzo e Valona, e le città di Scutari e Tirana. A differenza di quella rumena, la migrazione di minori albanesi appare come un fenomeno prevalentemente urbano.

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dall'Albania				
Provenienza dalla Albania		Destinazione in Italia		
Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Durazzo	82	Roma	14	Lazio
		Ancona	9	Marche
Fier	45	Milano	10	Lombardia
		Roma	5	Lazio
		Ragusa	5	Sicilia
Kavaje	18	Parma	4	Emilia Romagna
Lezhe	14	Roma	6	Lazio
Lushnje	25	Parma	5	Emilia Romagna
		Pesaro	4	Marche
Scutari	45	Saluzzo	6	Piemonte
		Milano	5	Lombardia
Tirana	55	Venezia	11	Veneto
		Milano	8	Lombardia
		Rovereto	5	Trentino A.A.
Valona	72	Roma	27	Lazio
		Venezia	7	Veneto

Tabella 17



I minori albanesi si trovano in prevalenza nelle Regioni di Toscana (soprattutto a Firenze, ma anche nei Comuni piccoli) e Puglia. In quest'ultima la presenza di minori albanesi assume caratteristiche piuttosto diverse da quelle che improntano il fenomeno a livello nazionale: i minori sono infatti distribuiti tra ben 20 città con più di 15.000 abitanti. Questo elemento spiega l'assenza di città pugliesi tra i Comuni con maggior presenza di minori albanesi:

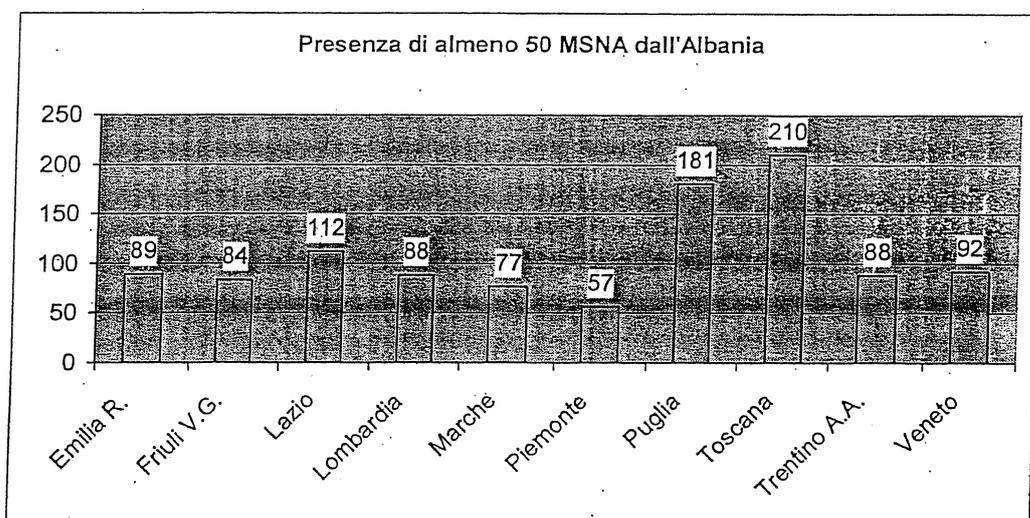


Grafico 10

<b>Comuni con maggiore presenza di MSNA dall'Albania</b>		
Comuni	MSNA dall'Albania	% sul Totale
Firenze	118	10%
Roma	99	8%
Milano	54	5%
Venezia	48	4%
Parma	39	3%
Trieste	37	3%
Torino	20	2%

Tabella 18

L'elemento della distribuzione omogenea sul territorio della Puglia può essere indicativo di un fenomeno di più lunga data rispetto a quello rumeno, in fase cioè di stanziamento e integrazione sul territorio, laddove in fase di prima accoglienza il fenomeno tende a concentrarsi maggiormente nelle grandi città, dove più facile è l'accesso a servizi di assistenza primaria.

Rilevante è la presenza di minori dall'Albania anche in Lazio (anche in questo caso, Roma innanzitutto), Veneto (Venezia, Padova e Verona), Emilia Romagna, Lombardia, Trentino, Friuli (anche in questo caso, di una certa consistenza è il numero di coloro che si trovano in Comuni inferiori ai 15.000 abitanti). Da notare il numero consistente di minori in una Regione di dimensioni demografiche non elevate come le Marche, ed in particolare nelle città di Ancona, Pesaro e Fano.

## MAROCCO

L'area di provenienza dei minori non accompagnati dal Marocco è piuttosto delimitata: la gran parte di essi arriva infatti dall'area intorno a Khouribga, nel Marocco centrale, e da Casablanca:

Principali aree di provenienza e destinazione di MSNA dal Marocco				
Provenienza dal Marocco		Destinazione in Italia		
Città	Nr. MSNA dalle principali città di provenienza	Città	Nr. MSNA nelle principali città di destinazione	Regione
Ben Amir	22	Milano	6	Lombardia
		Piacenza	5	Emilia Romagna
Ben Mellal	85	Milano	45	Lombardia
		Bologna	12	Emilia Romagna
Casablanca	91	Milano	19	Lombardia
		Bologna	18	Emilia Romagna
		Roma	13	Lazio
		Genova	9	Liguria
Khouribga	68	Roma	17	Lazio
		Bologna	15	Emilia Romagna
		Milano	7	Lombardia

Tabella 19

I minori marocchini si trovano prevalentemente in Lombardia (con una forte concentrazione a Milano), Piemonte (soprattutto a Torino, ma anche nei Comuni con meno di 15.000 abitanti) ed Emilia Romagna, dove si ritrova la diffusione territoriale che abbiamo visto caratterizzare il fenomeno rumeno ed albanese.

Da rilevare anche la presenza della Campania (prevalentemente a Salerno) e della Liguria tra le Regioni con più di 50 minori dal Marocco:

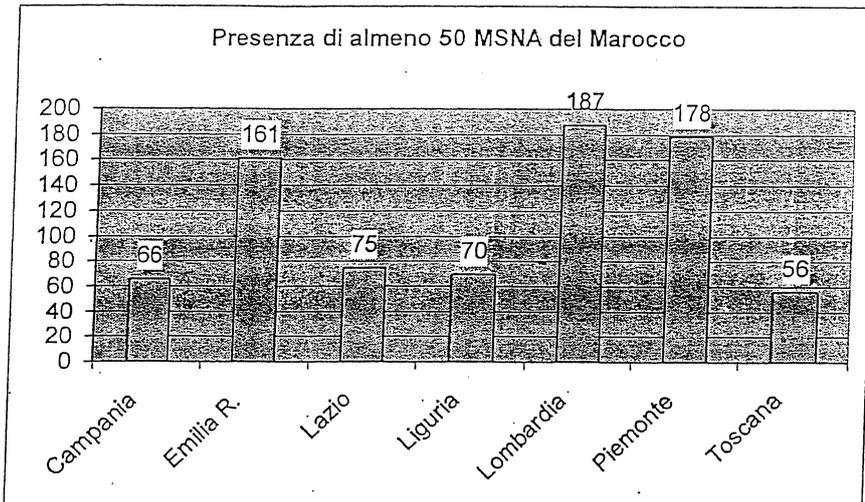


Grafico 11

**Comuni con maggiore presenza di MSNA dal Marocco**

Comuni	MSNA dal Marocco	% sul Totale
Milano	137	14%
Torino	102	11%
Roma	69	7%
Bologna	67	7%
Modena	55	6%
Genova	46	5%
Firenze	36	4%

Tabella 20

**CNEL**  
**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

**IL DOCUMENTO PROGRAMMATICO TRIENNALE 2004/2006  
SULLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE**

**Osservazioni e proposte**

*Assemblea, 25 marzo 2004*

L'Assemblea del CNEL, esaminata la proposta del Comitato per l'immigrazione, la cui richiesta di presa in considerazione è stata autorizzata nella riunione del 30 novembre u. s., approva il seguente testo di **Osservazioni e proposte** rispetto all'elaborazione del *Documento programmatico triennale 2004-2006 sulla politica dell'immigrazione e degli stranieri in Italia*, ai fini del *Parere* da esprimere, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del Dlgs. n. 286 / '98. Il testo valorizza particolarmente il lavoro svolto dall'*Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche locali di integrazione sociale dei cittadini stranieri*, operante presso il CNEL come previsto dalla legge n. 40 / '98.

L'Assemblea innanzitutto sollecita Governo e Parlamento:

- ad una definizione tempestiva di questo Documento programmatico triennale 2004-2006;
- alla emanazione tempestiva, dopo i gravi ritardi, dei Regolamenti di attuazione della legge n.189/2002, e al superamento della precarietà della natura provvisoria dei decreti sui flussi di entrata annuali e stagionali;
- ad una ricerca costruttiva di posizioni condivise, almeno negli indirizzi fondamentali, da parte di tutte le forze politiche, essendo l'immigrazione questione ineludibile e decisiva per lo sviluppo del Paese e la sua regolazione il presupposto di una ordinata convivenza civile;
- ad una rinnovata valorizzazione del coinvolgimento e del contributo delle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato dei cittadini italiani e immigrati, in prima linea nelle iniziative dirette di accoglienza, tutela, integrazione sociale e nella promozione delle relative politiche territoriali delle Autonomie Locali. Al riguardo un primo riscontro dovrebbe essere la riattivazione della Commissione e della Consulta presso la Presidenza del Consiglio, come previste dalla legge.

## **PREMESSA**

L'Assemblea ritiene che il Documento programmatico triennale sull'immigrazione debba essere ispirato dalla consapevolezza che l'immigrazione – espressione della globalizzazione attraverso le persone venute da tante parti del mondo – è molto più di una necessità e convenienza economica; essa sta comunque cambiando la nostra società e comporta la sfida, certamente difficile perché prioritariamente riguarda la cultura, di costruire assieme una convivenza ordinata, giusta e coesa, fatta di dialogo, di confronto, di rispetto delle diverse culture, ad iniziare dal comune riconoscimento dei valori fondamentali della persona e dell'ordinamento democratico.

L'Assemblea condivide, pertanto, quanto si va affermando, in modo finalmente così diffuso ed esplicito, nel dibattito culturale e politico del Paese e, recentemente, anche in alcune autorevoli voci dell'Esecutivo, che l'immigrazione non è un'emergenza, che essa è una grande questione culturale, non solo economica, che per il suo governo sono decisive le politiche di accoglienza, di inserimento sociale, di integrazione, i cui presupposti oltretutto vanno posti negli stessi Paesi di origine.

Questo significa non sottovalutare l'attenzione alle politiche della sicurezza, ma avere la consapevolezza che non si vince la stessa lotta all'immigrazione clandestina soltanto con una politica repressiva, pur necessaria se chiaramente finalizzata a combattere non i clandestini ma la criminalità organizzata, senza una efficiente regolazione delle entrate e un percorso di cittadinanza legale, certo, rispettoso dei diritti fondamentali, favorevole al processo di integrazione.

Le politiche di integrazione e la regolazione programmata dei flussi legali sono le questioni, ad avviso dell'Assemblea, su cui occorre un riequilibrio della politica nazionale, quello stesso riequilibrio che nella recente Conferenza del 6-7 ottobre 2003 a Roma, durante il semestre di presidenza italiana, su *Le politiche dell'U. E. per l'immigrazione: diritti fondamentali, integrazione sociale, cooperazione allo sviluppo*, il CNEL ha auspicato al livello comunitario tra le decisioni del *Consiglio Europeo di Siviglia* del giugno 2002 con la prevalente attenzione alle politiche della sicurezza, e le conclusioni di quello di *Tampere* del 1999 sulla promozione di una politica integrata tra cooperazione allo sviluppo dei Paesi di origine, equo trattamento ed integrazione sociale dei cittadini immigrati regolarmente residenti.

### ***POLITICHE NAZIONALI, RISPETTO ALL'U. E. E AI PAESI TERZI***

Per dare credibilità a questo riequilibrio della politica nazionale l'Assemblea richiede un impegno esplicito del Governo e del Parlamento

- al rafforzamento del quadro giuridico internazionale a tutela dei migranti, ratificando e facendo ratificare all'U.E.
  - sia la *Convenzione ONU del dicembre 1990 sui diritti degli immigrati e delle loro famiglie* entrata in vigore il 1° luglio di quest'anno, senza la firma di nessuno dei grandi Paesi di immigrazione;
  - sia, come dalla recente proposta della Commissione Europea al Consiglio, anche se è stata già approvata la legge nazionale contro la tratta delle persone, la *Convenzione ONU contro il crimine internazionale, il protocollo sulla prevenzione e la repressione del traffico di persone, in particolare donne e bambini, e il protocollo contro il traffico di migranti*, entrata in vigore il 29 settembre scorso;
- ad una azione decisa perché la nuova *Costituzione europea* preveda la cittadinanza europea per i cittadini immigrati residenti da lungo periodo, come richiesto dallo stesso Comitato economico – sociale europeo. Nell'attuale proposta essa è riconosciuta solo a chi ha la cittadinanza di uno Stato membro;
- alla promozione della pratica di un "*metodo aperto di coordinamento*" della politica comunitaria in materia di immigrazione, previsto dal programma della Commissione U.E. in termini di coordinamento delle politiche nazionali, di scambio delle migliori prassi, di controllo e valutazione dell'impatto della politica comunitaria, sulla base di orientamenti pluriennali dell'Unione con obiettivi a breve, medio, lungo termine, da recepire nei piani nazionali in modo da tenere presente le diversità dei singoli Paesi;
- all'ulteriore sviluppo della pratica degli accordi bilaterali con i Paesi di origine e di transito disponibili a collaborare per il contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina, e per le riammissioni ed i rimpatri; essa sta dando risultati positivi ed è da perseguire con sempre maggiore determinazione, soprattutto in termini di cooperazione allo sviluppo e non solo di compensazione con quote riservate, e sempre più in un contesto di iniziativa dell'U. E. da promuovere nei confronti dei Paesi terzi.
- alla sollecita previsione legislativa nazionale, in ogni caso, per gli stessi cittadini immigrati sia del diritto di voto amministrativo sia dell'ottenimento della cittadinanza italiana con requisiti di tempo, semplificazione e trasparenza di procedure, riconoscimento dello *ius loci*, analogamente a quanto avviene in altri Stati membri dell'Unione;

- alla approvazione della legge organica sul diritto di asilo, attualmente disciplinato in un contesto normativo prevalentemente mirato alla lotta contro la clandestinità e comunque con la prevalente preoccupazione, per motivi di sicurezza, di renderne il più difficile possibile il godimento.

Sono questi i presupposti forti per realizzare l'equo trattamento dei cittadini immigrati nelle politiche di integrazione e per mettere in campo una politica nazionale che orienti e sostenga in tal senso l'impegno di Regioni e Enti locali, da sviluppare ai fini della coesione sociale..

E' stata certamente una misura positiva, anche per le efficienti modalità di attuazione e per la responsabilizzazione diretta dei datori di lavoro, la regolarizzazione in via di completamento, cioè la emersione dall'impiego in nero di circa 700 mila immigrati, tra lavoro dipendente e, specificatamente, collaborazioni familiari.

Ma una rinnovata politica nazionale deve rimuovere, secondo il parere dell'Assemblea, le cause normative e funzionali delle difficoltà delle vie legali all'immigrazione, che sono in contrasto con l'obiettivo di una immigrazione regolare e socialmente integrata, e sono riconducibili:

- ad una sostanziale incertezza e provvisorietà, se non alla messa in mora di fatto della programmazione annuale delle quote di entrata; la scelta della programmazione, seguita anche da altri Paesi europei mediterranei, di più recente esperienza immigratoria, da confermare in quanto significa una apertura alla immigrazione, come fenomeno strutturale, attenta alle ragioni demografiche, economiche, geopolitiche, in altri termini alle esigenze del mercato del lavoro, ma anche ai valori di solidarietà e civiltà, nonché ad un governo equilibrato del contenimento della fortissima pressione dai Paesi con una estrema povertà, con persecuzioni e con guerre. La programmazione dei flussi, da rafforzare con il superamento delle resistenze e la sua estensione nell'ambito U. E., va attuata, in ogni caso, correggendo i limiti della sua gestione politica ed anche amministrativa, e va implementata, pur senza ingessature, con gli interventi innovativi, come le quote selettive sotto il profilo professionale e quelle privilegiate previste negli accordi bilaterali con i Paesi di origine e di transito e nelle convenzioni sulla formazione realizzata negli stessi Paesi di origine.

- alla mancata previsione, ferma restando la centralità dei *contratti di soggiorno* con rapporto di impiego già instaurato, di una quota di entrate per la ricerca di lavoro, con la garanzia di soggetti selezionati, come auspicato dal Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo del luglio 2001, rispondendo in questo modo ad esigenze oggettive di incontro diretto tra domanda e offerta di una parte rilevante del mercato del lavoro italiano, dalla piccola e piccolissima impresa, ai lavori di cura alla persona, alle collaborazioni familiari, come l'Assemblea del CNEL del 24 gennaio 2002 ha avuto modo di rilevare nel Testo di OO. PP sul Ddl n. 795/S, poi legge n. 189/2002 ;

- alla incongruità tra il tempo limitato di permesso di soggiorno residuo, concesso nel caso di disoccupazione, e la diffusa scarsa efficacia, per un nuovo inserimento lavorativo, dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive, interessati da una complessa riforma;

- alla mancata attuazione delle misure amministrative previste dalla stessa legge n.189/2002, dallo "sportello unico" presso le Prefetture – la procedura della regolarizzazione in atto è tuttavia una prima utile esperienza di integrazione a questo fine - alla integrazione informatica delle diverse amministrazioni interessate, che sono la condizione per un'efficiente attuazione del nuovo "contratto di soggiorno" (nel linguaggio giuridico europeo "permesso di soggiorno – lavoratore") e della semplificazione di tutti gli atti dovuti dai datori di lavoro e del percorso dell'ottenimento e del mantenimento della cittadinanza legale da parte dei cittadini immigrati.

Queste difficoltà possono essere superate:

- con una tempestiva programmazione annuale dei flussi di entrata, congrua con la domanda del mercato del lavoro e compatibile con la attivazione di una accoglienza dignitosa, definita con la incisiva partecipazione delle Regioni e delle forze sociali; la questione delle entrate per la collaborazione domestica è di tale rilievo sociale che dovrebbe avere una considerazione autonoma nell'ambito delle politiche di sostegno alla famiglia;
- con le necessarie modifiche delle norme che presentano rigidità o sono ispirate alla logica di una immigrazione prevalentemente temporanea, in contrasto con la domanda del mercato del lavoro e con le aspettative e i comportamenti di stabilizzazione degli immigrati, e che indeboliscono le condizioni dell'equo trattamento e dell'integrazione, rendendo più incerte permanenza e condizioni di vita, anche nella dimensione familiare; in questo contesto va rivista inoltre la disciplina sulle espulsioni assicurando un rispetto certo delle garanzie costituzionali;
- con una efficace organizzazione amministrativa per la realizzazione degli sportelli integrati; a questo riguardo andrebbe valutata l'opportunità e l'efficacia di ricondurre ai servizi di anagrafe dei Comuni, con sportelli informaticamente integrati, l'acquisizione delle richieste e il rilascio dei rinnovi del permesso e della carta di soggiorno, per sottrarre questi atti ai gravi ritardi rispetto ai termini di legge e alle situazioni di attesa mortificanti per le persone in termini di civiltà, come dimostrato in questi mesi dai mancati rinnovi dei permessi e rilasci delle carte di soggiorno.

## ***LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE***

La dignità civile, la certezza e la flessibilità dei percorsi da cui dipende la presenza legale, sono condizioni fondamentali nei processi di integrazione sociale.

Le politiche di integrazione sociale sono di competenza delle Regioni e delle Autonomie Locali, e comunque riguardano la dimensione territoriale, dall'inserimento lavorativo all'abitazione, alla sanità, alla scuola, per limitarci ai diritti fondamentali di cittadinanza. Ma anche rispetto a queste politiche si avverte la necessità che il Documento di programmazione triennale non esprima solo indirizzi, ma, per la loro promozione e per il loro sostegno, indichi la necessità di risorse, gli interventi normativi e gli strumenti operativi.

Il decentramento delle competenze non deve comportare il venire meno di una politica nazionale, che invece da un lato, per le proprie competenze, deve tenere in conto la presenza di questi nuovi cittadini e dei cambiamenti che essa comporta nella convivenza civile, e dall'altro, per gli ambiti di competenza decentrata, deve continuare a sviluppare indirizzi programmatici e a sostenerli incrementando l'impiego di risorse in regime di partenariato su specifici interventi. Tale politica nazionale richiede la individuazione di un unico referente istituzionale effettivamente in grado di promuoverla, coordinarla, monitorarla in termini politici efficienti.

Il problema delle risorse per le politiche sociali, in ragione degli interventi restrittivi delle leggi finanziarie sui bilanci locali, è particolarmente pesante per le fasce sociali più deboli, che interessano un numero crescente di cittadini e famiglie, certamente compresi gli immigrati. Con questa situazione di difficoltà della finanza locale, ha coinciso anche la regionalizzazione del Fondo per l'immigrazione, utilizzabile per le politiche mirate, nei Fondi regionali per le politiche sociali, senza più vincoli di destinazione.

In ogni caso va dato un deciso impulso alle Regioni perché finalmente si dotino delle leggi di adeguamento al nuovo ordinamento nazionale sull'immigrazione del 1998, integrato dalla legge 189 del 2002.

Come sta avvenendo soprattutto nelle Regioni e nelle Autonomie locali maggiormente interessate da un insediamento stabile dei cittadini immigrati, occorre promuovere un salto di qualità nell'affrontare i problemi dei cittadini immigrati, da una prevalente pratica solidaristica della società civile e delle istituzioni ad una politica organica di integrazione e coesione sociale nel territorio.

I processi di integrazione ripropongono la politica locale 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, compreso l'associazionismo dei cittadini immigrati, da promuovere e sostenere per la partecipazione alla vita pubblica, da coinvolgere nella sussidiarietà orizzontale quando in particolare vi è una valenza culturale, da riconoscere nella rappresentanza (Consulte, Consigli territoriali, Consigli elettivi, Consiglieri aggiunti ...).

La promozione della rappresentanza e della partecipazione delle associazioni di stranieri deve essere un obiettivo esplicito delle politiche degli Enti locali con la messa a disposizione di risorse, strutture, assistenza tecnica.

In questo salto di qualità che supera la logica assistenziale della prima accoglienza e la prevalente pratica degli "interventi mirati", che sono necessari ma non esauriscono le "politiche", si discerne sempre più chiaramente che gli immigrati sono cittadini e che i problemi di inserimento e di integrazione sociale, essendo spesso comuni con quelli degli stessi italiani, devono avere innanzitutto una soluzione nell'ambito delle politiche generali.

La promozione di questo cambiamento dipende soprattutto da una politica nazionale che essa stessa si dovrebbe caratterizzare esemplarmente con queste scelte nell'ambito delle competenze centrali.

La conoscenza quantitativa e qualitativa della presenza degli immigrati è il presupposto di ogni politica congrua.

**Per l'osservazione, il monitoraggio e l'elaborazione statistica** al livello nazionale, restata lettera morta le disposizioni di riorganizzazione della legge 189/2001, vi è una molteplicità settoriale di strutture, senza integrazione, anzi in gran parte senza neppure criteri omogenei di rilevazione per gli aspetti fondamentali, in particolare per quanto attiene la valutazione di indici di integrazione, e tanto meno con capacità di connessione con i sistemi territoriali di osservazione quantitativa e qualitativa dell'immigrazione, di cui pur alcune Regioni si sono o si stanno dotando.

Il programma triennale dovrebbe pertanto rendere fattivo l'obiettivo di riportare a sistema i diversi servizi nazionali e di impegnare tutte le Regioni a dotarsi di osservatori, articolati localmente, assicurando una concertazione interistituzionale per garantire le necessarie compatibilità di sistema.

Il lavoro e la casa dignitosi sono le condizioni essenziali dell'inserimento sociale in una nuova comunità.

**Per l'inserimento lavorativo** occorre affrontare alcune criticità che costituiscono una distorsione grave del mercato del lavoro e accumulano sulla condizione dei cittadini immigrati motivi di conflitto sociale:

- i percorsi prevalentemente informali, che favoriscono il lavoro in nero con la perdita in tanti casi della presenza legale,
- la segmentazione etnica dei lavori, la mancanza di mobilità professionale e la frustrazione per il mancato riconoscimento dei titoli di studio.

Su riconoscimento ed equipollenza dei titoli occorre colmare il vuoto sostanziale di una politica nazionale; nessuno adempimento è più complesso da parte di un cittadino immigrato quanto il farsi riconoscere, per l'esercizio delle professioni regolate, i titoli di studio e di formazione, quando è consentito.

Sulle altre questioni i lavoratori immigrati condividono con quelli italiani, ovviamente con le specificità e più problemi – si pensi alla disponibilità, da disoccupato, di soli sei mesi di presenza legale, per trovare un altro lavoro regolare -, 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.

Una particolare attenzione deve essere rivolta alle condizioni di lavoro e di vita delle donne immigrate; esse sono ormai quasi la metà delle persone immigrate e possono subire una doppia discriminazione, legata al genere e all'origine etnica. 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.

Nell'attuazione della riforma del mercato del lavoro, che impegna a diversi livelli i soggetti istituzionali e sociali, deve essere tenuta presente, quindi, la rilevanza di questi problemi, che assumono una valenza specifica per favorire processi positivi di integrazione sociale dei lavoratori immigrati con ripercussioni molto forti sulla vita familiare e soprattutto sulle seconde generazioni. La promozione della mobilità professionale dei lavoratori immigrati è anche funzionale al recupero, agli occhi dei lavoratori italiani, di occupazioni erroneamente considerate degradanti e indesiderate.

*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 una offerta privata molto limitata, rigida, scarsamente disponibile nei confronti degli immigrati.

La risposta messa in atto con il "Fondo Nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione" previsto dalla L. 431/98, non è stata all'altezza della situazione e purtroppo, con la riduzione delle risorse assegnate – va verificato il recente impegno del Governo con l'ANCI di reintegrarle alla misura del 2003 -, è stata ulteriormente indebolita.

Dall'inizio del fenomeno migratorio in Italia, gli Enti locali hanno cercato di rispondere a questi bisogni, in collaborazione con il volontariato e con il terzo settore, dando vita ad iniziative ed esperienze anche innovative: Associazioni, Volontariato, Fondazioni, Cooperative, Società di scopo, Agenzie sociali per la sola intermediazione fra domanda e offerta abitativa in affitto, fondi di garanzia e di rotazione, iniziative datoriale, ecc., ognuna con le proprie caratteristiche, vantaggi e svantaggi, rischi e potenzialità.

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 del problema, l'integrazione dei finanziamenti nazionali e le misure di convenienza per la mobilitazione delle risorse private. Gli obiettivi da perseguire 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, 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, regolato da convenzioni, ci sia una contropartita soprattutto in merito alla riduzione del costo dell'affitto, da parte del soggetto operatore;
- ridefinire questo soggetto operatore locale, per la complessità dell'intervento e alla luce delle esperienze locali più efficaci, in termini fortemente innovativi nelle finalità e nella struttura, con una pluralità di competenze, con una forte connotazione non orientata al profitto. Si tratta di coinvolgere, oltre agli Enti locali, le imprese, le fondazioni bancarie e gli istituti di credito, il volontariato, le cooperative sociali ecc..
- incentivare in particolare il concorso dei datori di lavoro con specifiche agevolazioni fiscali: nel caso del contributo per il pagamento dell'affitto, la sua deduzione dal reddito d'impresa e di lavoro dipendente e la sua natura non retributiva ai fini contributivi; nel caso di finanziamento, in concorso con altri soggetti pubblici e privati, comunque da recuperare in modi e tempi stabiliti, per la realizzazione di strutture alloggiative, con un risparmio fiscale sotto forma di credito d'imposta.

*La scuola* 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 300 mila giovani inseriti nelle scuole italiane, anche di istituzioni locali per progetti formativi e culturali integrati nel territorio, ma l'Assemblea auspica una politica nazionale che tenga veramente conto della presenza dei nuovi cittadini, affrontando innanzitutto 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 in modo particolare le iniziative delle associazioni degli immigrati.

Al di là della necessità delle politiche mirate, la questione della presenza nella scuola dei figli degli immigrati non va relegata in progetti compensativi, ma, a parere dell'Assemblea, è la riforma complessiva della scuola - quindi ancora una volta la politica nazionale -, che deve tenere conto dello sviluppo dei grandi cambiamenti culturali e sociali determinati dall'immigrazione in una prospettiva interculturale, valorizzandolo come una opportunità formidabile di un complessivo rinnovamento dei contenuti educativi e didattici che riguardi ed integri la formazione di tutti gli allievi.

*La salute* è il patrimonio fondamentale dell'immigrato e della sua famiglia; 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.

La normativa in ogni caso assicura pienamente il diritto di accedere al servizio sanitario; quello che le politiche regionali e aziendali devono assicurare, con un adeguato monitoraggio, è la certezza della sua applicazione per evitare discrezionalità ed esclusioni, come purtroppo accade a danno soprattutto dei richiedenti asilo, dei regolarizzati, dei momentaneamente disoccupati, degli irregolari temporaneamente presenti; alcune di queste oltretutto sono le categorie che pongono problemi di copertura finanziaria nazionale, aggiuntiva rispetto al Fondo Sanitario Nazionale, a Regioni e Aziende sanitarie.

Per garantire l'accesso ai servizi sanitari e promuovere la fruibilità delle prestazioni in termini di mediazione culturale le politiche delle aziende sanitarie devono

- provvedere ad un riorientamento organizzativo: informazione, flessibilità degli orari, formazione del personale, monitoraggio ed analisi dei dati, lavoro di rete con le istanze soprattutto sociali del territorio, formazione ed utilizzo dei mediatori culturali in ambiti di intervento come ginecologia, pediatria, psichiatria, sportelli di orientamento, lavoro integrato tra informazione, orientamento, accoglienza, assistenza sanitaria e sociale;
- rendere la medicina transculturale un aspetto ordinario delle prestazioni, a partire dall'ambito infermieristico e della medicina di primo livello (medicina generale e pediatria) con percorsi formativi nella formazione di base e nell'aggiornamento professionale e valorizzando, con percorsi fattibili per il riconoscimento dei titoli e il loro impiego, le competenze professionali specifiche dei cittadini stranieri.

Alla luce di questo documento sarà espresso il *Parere* sullo schema di Documento programmatico triennale del Governo 2004-2006, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del Dlgs. 286/98.

Cgil

Cisl

Uil

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
 Segretariato Generale  
 Dipartimento per il  
 Coordinamento Amministrativo  
 Via della Vite, 13  
 Roma

Egregio Capo del Dipartimento,

Siamo grati dell'opportunità data a Cgil, Cisl, Uil di partecipare a questo incontro il cui motivo di convocazione è molto importante, trattandosi della programmazione triennale della politica del Governo in tema di immigrazione negli anni 2004 – 2006; un tema che riguarda ormai secondo molto autorevoli osservatori oltre tre milioni di cittadini stranieri, tra immigrati regolari e non, cifra inevitabilmente destinata a crescere.

L'art. 3, 1<sup>o</sup> comma, del decreto legislativo n. 286 del 1998, confermato dalla Legge n. 189/04, prevede – da parte dell'Esecutivo- la convocazione delle parti sociali, in sede di predisposizione del documento programmatico. La presente convocazione ci sembra non rispondere pienamente alla legge, in quanto un documento definitivo è già stato preparato senza chiedere pareri o contributi di merito ai sindacati, ed ora da parte di chi ci convoca ci si aspetta probabilmente una presa d'atto formale di quanto già deciso.

Questo modo di fare ha già prodotto, a nostro avviso, gravi risultati in termini di bassa qualità del documento messo a nostra disposizione. Quanto alla formalità, la nostra presenza in questa sede vuole essere tutt'altro che un obbligo da espletare; per questo motivo abbiamo elaborato una serie di riflessioni sui contenuti del documento programmatico e chiediamo alla Presidenza del Consiglio di prenderne atto in modo formale e sostanziale.

00198 Roma  
 Corso d'Italia, 25  
 Telefono 06/84761

### ➤ **Filosofia generale del documento**

00198 Roma  
 Via Po, 21  
 Telefono 06/84731

Al pari della Legge Bossi Fini, questo documento sembra partire da una premessa che considera l'immigrazione degli stranieri in Italia come un male forse necessario, ma da cui difendersi; vede la loro presenza come

Cgil

Cisl congiunturale, i loro diritti sostanzialmente minori dei cittadini italiani, i diritti umani una questione da interpretarsi a seconda delle occasioni.

Uil

Al contrario, tutti gli indicatori economici e demografici a livello globale indicano nel prossimo futuro un panorama secondo il quale senza immigrati l'Europa è destinata ad un inesorabile declino. Secondo l'ONU il differenziale demografico tra Europa ed Africa è di oltre 5 punti percentuali, un gap storicamente tra i più alti: questo significa che nei prossimi venti anni sono previste 50 milioni di nascite in meno in Europa (5 milioni in meno in Italia) e 170 milioni di nascite in più in Africa (50 milioni nel solo Maghreb).

Entro il 2010, la cifra di immigrati considerata necessaria in Italia per mantenere costante il numero di abitanti è pari al 10% della popolazione complessiva. I dati del rapporto 2004 Caritas –Migrantes sull'immigrazione, indicano ancora che il 90% degli immigrati presenta caratteristiche di stabilità e volontà a rimanere nel nostro Paese.

Conseguentemente, una politica che li costringe all'instabilità, al doversene andare appena perduto il lavoro, che non tiene conto del numero di anni di residenza nel Paese (almeno fino alla carta di soggiorno) e che usa la burocrazia come strumento deterrente alla presenza degli stranieri, non solo non fa i conti con i processi insiti nella globalizzazione e non guarda al futuro, ma soprattutto impedisce all'Italia di dotarsi degli strumenti adatti per affrontare questo fenomeno epocale in maniera adeguata, con politiche vere di accoglimento ed integrazione economica, ma anche sociale, religiosa e culturale.

### ➤ Politiche del lavoro degli stranieri

La filosofia della legge che vede l'ingresso dello straniero legato unicamente al contratto di soggiorno, sulla base di quote prefissate, ha provocato danni gravi che sono sotto gli occhi di tutti: solo nel 2004 – secondo Unioncamere – il numero di ingressi messo a disposizione dall'Esecutivo con le quote ha rappresentato un magro 10% della domanda reale di manodopera da parte delle imprese, con grave pregiudizio per tutti. Gli stessi dati riportati dal documento di programmazione triennale, per gli anni 2002-2004, testimoniano che su 238.500 ingressi previsti dalle quote, ben 178.500 erano di natura stagionale. Questa chiusura di fatto all'ingresso per lavoro regolare subordinato, apre le porte all'immigrazione clandestina ed al lavoro nero, esattamente l'opposto di quanto la legge si propone. Per quanto riguarda la regolarizzazione del 2002, essa certo ha prodotto l'emergere di 650 mila persone dalla clandestinità, ma solo temporaneamente in quanto la scarsa durata dei permessi – in assenza di un vero decentramento delle funzioni amministrative e l'assenza dello sportello unico – ha prodotto il caos nelle

00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

00187 Roma  
Via Lucullo, 6  
Telefono 06/47531

Cgil

Cisl questure, il dilatarsi dei tempi di rinnovo oltre limiti accettabili e la ricaduta di migliaia di persone nella irregolarità e lavoro nero.

Uil

Si può dire che la politica di rifiuto degli stranieri, che sta alla base della legge ed è confermata dal presente documento di programmazione triennale, sta di fatto vanificando gli effetti positivi della sanatoria, portando al collasso questure e prefetture incapaci di rispondere ad una pressione crescente di richiesta di rinnovi dei permessi, e vanificando il sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro reso praticamente impossibile visto il contorto meccanismo burocratico escogitato e la chiusura di fatto al lavoro regolare.

La proposta di Cgil, Cisl e Uil per uscire da questa situazione è nota e semplice: l'istituzione di un permesso di soggiorno per ricerca di occupazione (ex sponsor legge 286/98). Questo permetterebbe di mettere realmente in contatto domanda ed offerta di manodopera e, allo stesso tempo, minare alla base il traffico di esseri umani, in quanto, se uno potrà entrare regolarmente in Italia per cercare lavoro, non avrà bisogno di rischiare la propria vita ed i propri miseri averi a favore dei trafficanti internazionali. Assieme a questa proposta aggiungiamo l'allungamento ad almeno due anni del permesso di soggiorno per lavoro ed un vero decentramento degli iter burocratici relativi al soggiorno regolare degli stranieri nel nostro Paese, insieme alle risorse necessarie per offrire loro strumenti veri e concreti di integrazione.

### ➤ **Politiche di prevenzione e contrasto all'ingresso illegale nel nostro Paese**

Una politica accorta di gestione dei flussi d'ingresso e' certo necessaria, ma essa non deve diventare l'alibi per chiudere le porte a prescindere per chi non e' italiano. Rendere possibile e funzionale l'ingresso di stranieri nel nostro Paese è, a nostro avviso, la miglior ricetta per minare alla base l'immigrazione clandestina. Non servirà a nulla chiudere le porte ai flussi migratori, anzi farà solo danno alla nostra economia ed alla performance di crescita dell'Italia. L'attuale politica fa leva su paure irrazionali che non solo non hanno ragione d'essere, ma che potrebbero essere alla base di uno scontro tra culture, abitudini e credenze differenti. Consideriamo la presente legge gravemente lesiva dei diritti della persona, come ha anche sentenziato recentemente la Consulta. Chiediamo dunque il rispetto dei diritti della persona previsto dalle normative internazionali, a cominciare dal superamento dei CPT ed il rispetto delle normative europee.

00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

Cgil

Cisl ➤ **Le azioni e gli interventi a livello internazionale**

Uil

Consideriamo riduttiva e sbagliata l'impostazione del documento programmatico, volta a considerare solo i problemi relativi alla sicurezza ed al controllo delle frontiere. Non che questo non sia importante ma assieme alla sicurezza, si deve programmare lo sviluppo di politiche ed azioni positive in tema di lavoro, integrazione e rispetto dei diritti, primo tra i quali quello di ricercare migliori condizioni di vita per il migrante e la propria famiglia. In questo senso proponiamo:

1. La promozione da parte del Governo italiano di un decreto di firma e ratifica della Convenzione ONU sui diritti dei migranti e delle loro famiglie;
2. L'inserimento nel Trattato Costituzionale europeo del principio della cittadinanza di residenza;
3. Una piattaforma organica di alto profilo, di respiro nazionale ed europeo, in grado di interloquire con un arco vasto di forze sociali e politiche.

#### ➤ **Politiche di integrazione**

Il panorama presente e futuro dei processi migratori, a livello italiano ed internazionale, mostra chiaramente che il fenomeno e' destinato a crescere, che le migrazioni non sono congiunturali, e che la nostra società è destinata ad assumere volente o nolente caratteristiche di multiculturalità. Lo spirito della Legge Bossi Fini e del documento programmatico, poggia le basi al contrario sull'illogica premessa che gli stranieri debbano rimanere in Italia il tempo previsto dal contratto di lavoro per andarsene subito se esso non viene rinnovato. Questa impostazione, oltre ad essere oggettivamente crudele verso altri esseri umani, a cui si nega così il diritto di progettare il proprio futuro e li si condanna ad un perpetuo clima di incertezza, impedisce alla nostra società di darsi gli strumenti necessari ed adeguati ad affrontare il fenomeno, sia dal punto di vista economico, che da quello sociale e culturale, anche al fine di ridurre i possibili contrasti che possono nascere da culture e credenze diverse.

In questo senso valutiamo molto carente la politica d'integrazione presente nel documento programmatico, che vorrebbe scaricare sui datori di lavoro parte degli oneri connessi al processo migratorio (casa e costi di rimpatrio), riducendo al minimo gli altri (sanità, scuola, diritti sociali in genere).

Noi, al contrario, pensiamo che sia necessario un vero decentramento delle funzioni ma anche delle risorse necessarie a dar vita localmente a strumenti efficaci d'accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri, non pretendendo di assimilarli alla nostra cultura, ma aprendoci alla comprensione ed all'incontro della ricchezza umana e culturale che ci viene da differenti culture e modi di vita.

00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

Cgil

Cisl

Uil

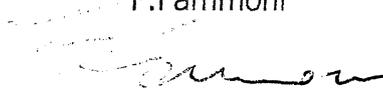
➤ **Richiedenti asilo e rifugiati**

Come previsto dalle direttive europee, chiediamo il varo rapido di una legge sul diritto d'asilo, anche per evitare i palesi aggiramenti dei diritti civili e della persona, che si sono verificati anche di recente nel caso degli sbarchi in Sicilia. E' anche necessario dare al richiedente asilo adeguati strumenti di protezione e di sussistenza, permettendo al richiedente di lavorare nella fase d'attesa dell'accoglimento o meno della domanda d'asilo.

Roma, 9 novembre 2004

CGIL

F. Fammoni



CISL

O. Ciampi



UIL

G. Lotti



00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
Telefono 06/84761

00198 Roma  
Via Po, 21  
Telefono 06/84731

5 00187 Roma  
Via Lucullo, 6  
Telefono 06/47531

Considerazioni della Unione Generale del Lavoro (U.G.L.) sul documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006

Letto e valutato il documento in oggetto, l'Unione Generale del Lavoro esprime sostanziale condivisione delle linee generali di programma, per il 2004-2006, della politica dell'immigrazione in Italia.

In particolare, questo Sindacato esprime parere favorevole circa la necessità per il prossimo futuro, di proseguire sulla linea già impostata dalla Legge 189/2002 che da un lato favorisce e sostiene la regolarizzazione ed integrazione a pieno titolo degli stranieri-lavoratori in Italia, dall'altro vuole intensificare ogni più efficace mezzo di contrasto all'immigrazione clandestina ed agli effetti devastanti che questa comporta nel tessuto sociale nazionale.

Siamo convinti, infatti, che la lotta ad ogni forma di lavoro nero, comporta essenzialmente la salvaguardia e tutela delle condizioni di lavoro di milioni di lavoratrici e lavoratori "regolari", nonché una trasparente e corretta valutazione dei meccanismi del mercato del lavoro, che l'introduzione della Legge Biagi ha reso di difficile monitoraggio e gestione a causa della diffusa precarietà introdotta.

Ben vengano, pertanto, le misure atte alla intensificazione della lotta al sommerso, segnatamente quando riguarda la forza lavoro straniera, perché da questa dipende anche il mantenimento di livelli contrattuali minimi garantiti e regolamentati dalla Legge e dalla contrattazione sindacale.

Così ci appare assolutamente condivisibile l'impegno per una seria e concreta adozione di iniziative volte alla qualificazione e formazione del lavoro all'estero, prima della partenza, particolarmente incentrata sull'apprendimento linguistico di base ed all'avvio di processi formativi professionali di livello iniziale. È facilmente intuibile, infatti, che se l'immigrazione del lavoro costituisce una risorsa per lo sviluppo del nostro Paese, quella del lavoro qualificato lo è ancora di più, ovviamente, nei limiti e con le condizioni che si riterranno più utili ed idonee all'inserimento professionale di questi lavoratori nel contesto produttivo italiano.

Prima di analizzare i singoli punti programmatici in esame, corre però l'obbligo di segnalare due aspetti di cui non si è colta - a nostro avviso - nel sottoposto documento, la emergente gravità e complessità.

Ci riferiamo, anzitutto, alla gravissima questione, che riguarda direttamente il mondo del lavoro, relativa all'alta incidenza degli infortuni, anche mortali, che hanno avuto per vittime lavoratrici e lavoratori stranieri. L'INAIL, infatti, ha reso noto che nel 2003 gli incidenti sul lavoro occorsi a cittadini extracomunitari sono stati circa 107.000, di cui 157 mortali, pari all'11% del totale nazionale. Questo dato conferma due tendenze: che sono in aumento il numero degli incidenti (nel 2001 furono 74.000, pari al 7% del totale nazionale) e che la percentuale di incidenza infortunistica che vede coinvolti lavoratori extracomunitari, è più alta di quella relativa ai lavoratori italiani (precisamente 57 casi contro 44, rilevati su un campione di 1000). Ciò vuol dire che da una parte è carente il livello di formazione e preparazione, in chiave antinfortunistica, dei lavoratori extracomunitari (aspetto soggettivo), ma è altrettanto evidente ed ingiustificabile che le misure cautelative di prevenzione, sui posti di lavoro ove operano extracomunitari e la cui responsabilità legale e morale è dei datori di lavoro italiani, sono meno attente (aspetto oggettivo).

Inoltre, si afferma che il fenomeno immigratorio in Italia è in diminuzione. In effetti i numeri, ovviamente quelli relativi ai flussi a cui ha fatto seguito la regolarizzazione ed anche quelli relativi agli "sbarchi" sulle coste italiane, mostrano sì una flessione del numero dei clandestini. Ma, purtroppo, è fortemente peggiorata, di converso, la disperazione degli immigrati, nel senso che

rispetto ai primi anni di valenza del fenomeno e dopo la necessaria introduzione di norme più severe e di controlli più accentuati, sono migliaia le persone disposte a rischiare la vita nel tentativo di anticipare l'ingresso in Italia in previsione dell'accentuarsi di misure di ulteriore contrasto.

Riteniamo, quindi, che debba essere radicalmente modificato il metodo di analisi sociologica e di approccio a questo grave problema, che ovviamente non è solo italiano. L'immigrazione clandestina è fenomeno in piena evoluzione e trasformazione e necessita di nuovi atteggiamenti, anche culturali, assai flessibili e rapidamente variabili in relazione all'altissima mutabilità delle condizioni sociali, politiche ed economiche dei Paesi di provenienza. Sarebbe un grave errore, a nostro giudizio, sottovalutare questo fenomeno in chiave ottimistica, magari perché si ritiene esaurita la fase immigratoria dall'Albania e dall'ex Jugoslavia. La cronaca dei primi mesi del 2004, infatti, ha riportato vicende penose e terribili che mostrano una sensibile recrudescenza degli sbarchi e che dovrebbero indurre a nuove misure di intervento ed a nuovi atteggiamenti.

Sarebbe addirittura incosciente – a nostro avviso - ritenere che, la semplice diminuzione della pressione immigratoria sull'Italia, esaurisca l'impegno primario che il nostro Paese deve avere nel contesto di un'azione europea contro la clandestinità degli ingressi: non ce lo consentono gli accordi ed i programmi comunitari sottoscritti, né tantomeno la posizione geopolitica italiana rispetto agli altri Stati rivieraschi.

Per comodità esplicitativa indicheremo di seguito i singoli obiettivi che, a nostro avviso, andrebbero rivisti, ferma restando – come detto – la nostra sostanziale condivisione dell'impianto complessivo del programma.

#### Obiettivi relativi al lavoro degli stranieri e alle linee generali per la definizione dei flussi.

- Riteniamo inutile promuovere, per le finalità generali in argomento, l'ennesima “rilevazione ed indagine sulle prospettive di fabbisogno lavorativo, sulla capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale e sulle capacità di integrazione della società italiana”. Questi elementi, infatti, sono oggetto di innumerevoli analisi e rilevazioni a cura di vari enti interessati, in primis dal Ministero per il Lavoro e le Politiche Sociali. Ci sembra, poi, pleonastico indagare sulla capacità di integrazione della società italiana, la quale già ha ampiamente dimostrato altissimi livelli di accoglienza e di solidarietà sociale verso gli immigrati;
- “Favorire in via preferenziale l'accesso al mercato del lavoro dei cittadini provenienti dai paesi di nuova adesione”, non ci sembra una misura equa nei confronti della generalità dei paesi di provenienza;

#### Obiettivi relativi alle politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale

- Istituire una sala di coordinamento operativo contro l'immigrazione clandestina via mare, appare misura auspicabile ma ci domandiamo se ciò non costituirà un “doppione” dell'attuale rete informativa di monitoraggio e controllo già esistente sul territorio da parte di varie strutture di polizia e/o militari;
- Ci sentiamo di non condividere appieno le politiche del lavoro, nell'ambito del sistema penitenziario, volte all'attivazione di corsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo degli stranieri (cd. Formazione rientro) sia nel paese d'origine che in Italia. Il “reinserimento” in Italia, in effetti, non ha senso se applicato a persone che hanno dimostrato di non essersi inserite e che hanno subito condanne penali nel nostro Paese. Riteniamo che alla accoglienza e disponibilità generale, di cui la vocazione cristiana e sociale italiana da ampissima dimostrazione in ogni parte del mondo, debba necessariamente seguire la seria e conseguente applicazione di norme penali certe nei confronti di tutti coloro che commettono reati di tale rilevanza. Non sfugge, a tal proposito, la triste rilevazione che un detenuto su tre nelle carceri italiane, sia un immigrato; certamente segno evidente di un

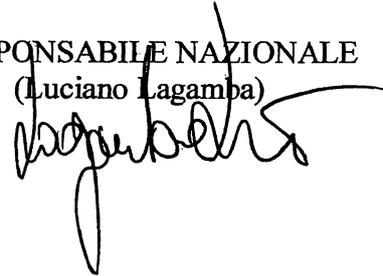
ulteriore lavoro da svolgersi nel campo dell'inserimento e dell'integrazione, ma anche di un indiscutibile problema di ordine pubblico e di sicurezza che sarebbe sbagliato sottovalutare.

Ci permettiamo, per ultimo, di segnalare l'opportunità di adottare anche in Italia misure di monitoraggio e controllo dell'immigrazione già in essere in altri Paesi europei, non solo per la necessità di un'auspicabile armonizzazione di tali misure, ma perché – a nostro avviso – esse rappresentano ulteriori tipologie di intervento che riteniamo efficaci.

- 1) la rilevazione sistematica delle impronte digitali, anche per i visti turistici extra UE e per i permessi di soggiorno;
- 2) l'obbligo per le Compagnie di navigazione aerea di segnalare il mancato uso del biglietto di ritorno da parte di cittadini extra comunitari; ✕
- 3) l'introduzione del "contratto di integrazione", basato su corsi di apprendimento dell'italiano e sullo studio dei valori della società italiana ✕
- 4) l'adozione di una lista delle professioni, basata sulle indicazioni provenienti dal mercato del lavoro, per favorire l'ingresso di personale qualificato ✕

Ringraziamo per la possibilità concessaci di contribuire all'analisi in argomento.

IL RESPONSABILE NAZIONALE  
(Luciano Lagamba)



Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006

Osservazioni di Confindustria

**Premessa**

Confindustria ritiene che le politiche per il lavoro degli stranieri debbano essere orientate a favorire una reale integrazione degli stranieri soggiornanti nel nostro Paese, individuando efficaci e tempestivi meccanismi di incontro domanda e offerta di lavoro e soluzioni più flessibili con riferimento all'instaurazione dei rapporti di lavoro.

Nello stesso tempo, è necessario proseguire le azioni di contrasto delle situazioni di sfruttamento e lavoro irregolare che danneggiano la crescita della competitività ed ostacolano lo sviluppo di una civile convivenza.

Occorre, quindi, misurarci con le logiche di una società multietnica, implementando e migliorando gli strumenti più adatti a governare il cambiamento.

Gli imprenditori si sono dimostrati pronti ad investire e ad alimentare lo sviluppo, ma appare importante intervenire su alcuni aspetti relativi alle vigenti disposizioni in materia di quote di ingresso e di procedure, per corrispondere a primarie esigenze di fabbisogno e di gestione manifestate dalle imprese.

Né si può dimenticare che la materia è condizionata dal perdurante ritardo nell'emanazione del Regolamento di attuazione delle nuove disposizioni in materia di immigrazione introdotte dalla legge n. 189/2002.

**Quote d'ingresso**

Come abbiamo già sostenuto in passato, le modalità di regolazione dei flussi non possono che tenere conto delle effettive possibilità di inserimento professionale che il sistema economico può offrire e della effettiva capacità di integrazione che il Paese può garantire.

Prendiamo atto che il principio guida in materia di lavoro dichiarato dal Governo è stato quello di collegare l'ingresso e la permanenza nel Paese all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa sicura e lecita.

Ciò è condivisibile nella misura in cui si implementi una politica dell'immigrazione che privilegi scelte strutturali e che non si configuri soltanto come risposta congiunturale a temporanei fabbisogni del mercato del lavoro.

Pertanto, è opportuno che la programmazione dei flussi tenga conto in primo luogo della situazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo, ivi compresa l'offerta proveniente dai Paesi comunitari di nuova adesione e dai Paesi non comunitari che hanno stipulato accordi bilaterali con l'Italia.

Nel contempo, è importante considerare che l'azienda "globale" ha, ed avrà sempre di più, bisogno di inserire nel proprio organico una "cultura" che prescindano dal dato nazionale, europeo o extracomunitario.

Nell'affrontare la programmazione delle quote, occorre, quindi, recuperare un atteggiamento più sereno, libero dal pregiudizio che si tratti sempre di immigrazione di personale di bassa scolarità e scarsa qualificazione.

Per affrontare i cambiamenti dell'internazionalizzazione dell'economia, spesso le imprese preferiscono l'apporto di lavoratori stranieri in grado di conoscere i mercati e la cultura dei Paesi esteri, rispetto ad un lavoratore italiano o europeo con pari, ma anche, superiore qualificazione professionale specifica.

Certo, la programmazione è un momento fondamentale, perché significa un'apertura equilibrata, mediante un approccio governato, al fenomeno immigrazione.

E', infatti, essenziale un maggior e più incisivo coinvolgimento delle Regioni e degli altri Enti locali nonché delle Associazioni di rappresentanza delle imprese e dei sindacati, affinché la programmazione dei flussi risponda effettivamente alle esigenze delle diverse realtà territoriali e avvenga in modo concertato.

A tal fine, è da valutare con attenzione la proposta relativa alla creazione di apposite strutture sociali per l'accoglienza ed il primo inserimento, fermo restando che è di fondamentale importanza che la decisione finale sugli ingressi continui ad essere affidata all'Amministrazione centrale.

Inoltre, si ravvisa l'opportunità di qualificare meglio i meccanismi di determinazione delle quote, apportando alcuni aggiustamenti.

- In primo luogo, occorre distinguere le quote riservate al **sistema "sociale"** (colf, badanti) e le quote riservate al sistema produttivo.
- Poi, occorre assicurare la non soggezione al meccanismo delle quote per gli ingressi di **lavoratori inseriti nei piani formativi** attuati ai sensi dell'art. 23 del T.U. sull'immigrazione (formazione all'estero). In merito, è da giudicare positivamente la previsione di un titolo di prelazione per i lavoratori stranieri interessati da attività di istruzione o formazione professionale svolte nei Paesi di origine nell'ambito di programmi approvati dal Ministero del Lavoro. Sarebbe comunque opportuno che tali lavoratori fossero esclusi dal meccanismo delle quote ed inseriti nella previsione dell'art. 27 del Testo Unico per l'Immigrazione che, per l'appunto, non risponde a limiti quantitativi.

- Parimenti, gli ingressi di **dirigenti e personale altamente specializzato** dovrebbero essere esclusi dal meccanismo delle quote (la vigente normativa condiziona fortemente ingresso e permanenza).
- La non soggezione al meccanismo delle quote dovrebbe essere garantita anche per gli ingressi di **lavoratori destinati ad operare temporaneamente presso imprese italiane nell'ambito di joint-ventures** o, comunque, nell'ambito di **programmi internazionali per lo sviluppo di specifici prodotti** (la vigente legislazione non prevede opzioni specifiche per tali ingressi).
- Oltre all'esclusione dalle quote, procedure più celeri e semplificate dovrebbero essere previste con riferimento ai nuovi ingressi per gli **appalti** affidati a ditte straniere, per i **distacchi all'interno di gruppi societari**, per l'espletamento di **attività formative/addestramento professionale**.

A seguito dell'entrata in vigore della legge di riforma del mercato del lavoro, appare opportuno precisare che i nuovi ingressi potranno avvenire anche mediante le tipologie contrattuali previste dal d.lgs. n. 276/2003 (es. contratto di inserimento, contratto di apprendistato, contratto di appalto).

A fronte di un sistema di ingressi limitato, la forte domanda di manodopera non comunitaria, localizzata in alcune province, impone la ricerca di soluzioni alternative.

Ad esempio, potrebbero essere introdotte procedure d'urgenza che, qualora in alcune province il numero di domande presentate dai datori di lavoro superi di una determinata percentuale le quote assegnate alla provincia, abilitino lo Sportello Unico a rilasciare il permesso di soggiorno nella attesa del successivo decreto.

### ***Paesi di nuova adesione e regime transitorio***

Per quanto riguarda l'accesso al lavoro subordinato dei cittadini dei Paesi di nuova adesione, si fa presente l'opportunità che il Governo riconsideri la decisione di adottare il regime transitorio anche per il periodo successivo al 2006.

L'integrale applicazione dei principi comunitari in materia di accesso al lavoro per i cittadini dei Paesi di nuova adesione, ed in particolar modo per i cittadini dei Paesi neo-comunitari più vicini all'Italia come la Slovenia, risponderebbe all'invito della Commissione europea a rinunciare all'adozione del periodo transitorio.

Nel contempo, si verrebbe incontro alle pressanti esigenze gestionali delle nostre imprese che da tempo hanno investito nelle aree di nuova adesione ed hanno bisogno, per mantenere condizioni di competitività, di una maggior mobilità del personale.

### ***Monitoraggio dei fabbisogni***

Un punto delicato è rappresentato dal monitoraggio dei fabbisogni a livello regionale. Tale monitoraggio, di competenza del Ministero del Lavoro (art. 21, commi 4, 4 bis, 4 ter, d.lgs n. 286/1998), dovrebbe avere come riferimento esclusivamente le indicazioni delle Regioni, delle Direzioni regionali del lavoro e delle Associazioni dei datori di lavoro, come correttamente sostenuto nella bozza di documento (pag. 16).

Al fine di determinare il futuro fabbisogno di manodopera non comunitaria, non è, invece, condivisibile l'utilizzo di studi che non rivestono alcuna attendibilità scientifica, in quanto si fondano esclusivamente su sondaggi effettuati presso un numero limitato e non chiaramente identificabile di datori di lavoro.

Una programmazione seria e realistica dei flussi non può che fondarsi sui dati degli Istituti ufficiali di rilevazione statistica e sulle stime dei fabbisogni realizzate dalle Associazioni dei datori di lavoro che, considerate le proprie finalità e la presenza radicata nel territorio, sono gli unici soggetti in grado di percepire realmente le esigenze gestionali delle imprese.

### ***Il problema dell'alloggio e del pagamento delle spese di viaggio di rientro***

Se l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa è l'elemento fondamentale per l'inserimento nella società di arrivo, il problema dell'abitazione riveste una primaria importanza ai fini di una positiva integrazione.

Per agevolare l'adempimento della condizione di legge che prevede l'assicurazione di un'adeguata sistemazione alloggiativa per il lavoratore, è senz'altro fondamentale una politica degli Enti locali che si faccia carico di tale problema.

L'agevolazione nella ricerca e soprattutto la disponibilità di alloggi sono il primo e più importante segnale dell'integrazione.

Fermo restando che l'intervento delle autorità locali costituisce presupposto primario per la soluzione del problema, appaiono comunque insufficienti le azioni mirate a creare o reperire nuovi alloggi, che non abbiano carattere di temporaneità.

La soluzione più auspicata è quella che vi sia un mercato, pur in un sistema concordato di garanzie per il locatore, per le imprese e per gli stessi lavoratori stranieri.

A livello locale le imprese hanno promosso in più occasioni, con o senza il concorso degli Enti competenti, iniziative mirate ad agevolare l'accesso dello straniero ad una decorosa e stabile sistemazione alloggiativa. Appare sempre più indispensabile che si crei un vero mercato degli alloggi.

Debbono essere implementate e sostenute tutte quelle azioni che facilitino l'incontro fra domanda ed offerta di alloggio, quali i "Fondi provinciali di rotazione e di garanzia", gli accordi con le Associazioni dei proprietari di immobili, gli stessi servizi privati (anche promossi da Enti pubblici o Associazioni) dedicati al reperimento degli alloggi disponibili ed alla gestione di garanzia dei contratti di locazione.

Appare, altresì, importante incentivare lo sviluppo delle iniziative che le imprese intendessero autonomamente intraprendere, con misure legislative di tipo finanziario incisive nonché con norme che rassicurino il datore di lavoro che intenda investire in case da destinare ad abitazione dei propri dipendenti, circa l'immediata disponibilità dell'alloggio in caso di cessazione del rapporto di lavoro con lo straniero assegnatario dell'alloggio medesimo.

Molto generica appare, inoltre, la definizione dell'obbligo per il datore di lavoro di pagare le spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza.

A tal proposito, appare opportuno, da un lato, quantificare un importo a titolo di concorso spese, o comunque, precisare quali siano le spese che i datori dovranno concretamente sostenere (es. costo biglietto di trasporto).

Dall'altro lato, sarebbe corretto imporre tali spese solo nel caso in cui il lavoratore sia stato licenziato, per iniziativa del datore di lavoro, prima che sia trascorso un ragionevole periodo dall'assunzione a tempo indeterminato.

Non appare, infatti, congruo far sostenere i costi del rimpatrio al datore di lavoro nelle ipotesi di dimissioni dello straniero, di assunzione presso altri datori, di risoluzione del rapporto di lavoro e addirittura nell'ipotesi di espulsione a seguito di atti illeciti commessi.

### **Sportello Unico per l'immigrazione**

Permane, a nostro avviso, la criticità derivante dalla ripartizione delle competenze tra più Istituzioni.

Sarebbe stata fondamentale un'unificazione delle competenze, o almeno di gran parte di esse, in capo ad un unico soggetto responsabile; invece agiscono sulla stessa materia i Dicasteri degli esteri, degli interni, del lavoro, delle politiche comunitarie.

La frammentazione esistente significa spesso mancanza di dialogo e la legge n. 189/2002 non ha creato quello che noi auspicavamo, ossia una struttura decisionale con poteri incisivi in materia di immigrazione.

Di conseguenza, riteniamo assai importante, allo scopo di semplificare e razionalizzare l'iter degli adempimenti amministrativi, l'istituzione dello Sportello unico presso le Prefetture.

Contestualmente occorre assicurare la messa a punto dei collegamenti telematici, essenziali affinché gli strumenti delineati dal legislatore possano efficacemente funzionare.

Lo sportello unico è un momento fondamentale ma non può essere disgiunto dal collegamento via web della Pubblica Amministrazione.

Altre disposizioni del Testo Unico rischiano, comunque di vanificare le finalità di semplificazione e di accelerazione delle procedure che si vorrebbe perseguire.

Ne è esempio la norma (art. 22, comma 7, d.lgs. n. 286/1998) che impone al datore di lavoro di comunicare "qualsiasi variazione" del rapporto di lavoro. Tale norma appare assai generica ed eccessivamente vincolante, anche tenuto conto delle sanzioni amministrative correlate.

Potrebbe ipotizzarsi, infatti, anche l'obbligo di comunicare variazioni "interne" al rapporto di lavoro.

Proponiamo quindi che l'obbligo debba riguardare solo la cessazione del rapporto o il cambiamento della sede di lavoro.

L'emanazione delle norme regolamentari può rappresentare l'occasione per una più precisa definizione delle "variazioni".

### **Le procedure**

Alla luce della situazione di criticità di organico denunciata dalla maggior parte delle Questure e considerati i – prevedibilmente lunghi – tempi di andata a regime dei costituendi Sportelli unici per l'immigrazione, appare necessario agire sulla tempistica legata alla concessione ed al rinnovo dei permessi di soggiorno prevedendo:

- una durata massima di **diciotto mesi** per i permessi collegati ad ingressi per lavoro a termine (attualmente la durata massima è di dodici mesi)
- una durata massima di **trentasei mesi** per i permessi collegati ad ingressi per lavoro a tempo indeterminato (attualmente la durata massima è di ventiquattro mesi).

I tempi lunghi per rinnovare il permesso di soggiorno fanno sì che un numero crescente di persone sia in una condizione giuridica indefinita.

Per superare questa situazione di attuale e grave difficoltà, sarebbe opportuno prevedere un trasferimento di competenze dalle Questure ai Comuni, che potrebbero agire da "filtro" ed alleggerire il carico di domande presentate alle forze di Polizia.

### ***Lotta al lavoro nero degli immigrati***

Come testimoniano le recenti vicende (l'istituzione dei Comitati per l'emersione, il sostegno alle leggi di riforma del mercato del lavoro) Confindustria è in prima linea nella lotta a tutte le forme sommerso, tra cui anche l'occupazione abusiva di cittadini non comunitari.

Le imprese che occupano illegittimamente cittadini stranieri sono, infatti, da perseguire severamente perché, oltre a ledere i diritti dei lavoratori ed a sfruttare le loro condizioni di disagio, provocano effetti distorsivi sulla concorrenza a danno delle imprese che rispettano le regole.

Pertanto, è da ritenere positiva l'attenzione che, anche grazie alla recentissima riforma dei servizi ispettivi, sarà destinata alle forme di contrasto di tale fenomeno.

D'altro canto, occorre sottolineare che i dati rilevati sull'irregolare impiego dei lavoratori extracomunitari (55% di imprese che impiegava lavoratori in nero sul dato ristretto di 21.431 imprese che per lo più occupano fino a 15 dipendenti) non rispecchiano l'oggettiva situazione italiana, come riconosciuto anche nella bozza di documento del Governo.

Ciò, tanto per l'esiguo numero di imprese soggette a controlli, quanto per la natura dei controlli stessi, che sono mirati verso specifici settori a rischio di elusione.



Borgo S. Spirito, 78 - 00193 Roma - Tel. 0668.000.1 - Fax. 0668.134.236

## CHI SIAMO

La Confederazione Cooperative Italiane è la principale organizzazione, giuridicamente riconosciuta, di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle imprese sociali.

Si ispira ai principi cooperativi, fissati e periodicamente aggiornati dall' **ACI** (Alleanza Cooperativa Internazionale) e, in ragione della funzione sociale costituzionalmente riconosciuta (art. 45) alla cooperazione, ne promuove lo sviluppo, la crescita e la diffusione attraverso le azioni di volta in volta più adeguate.

L'articolo 1 dello Statuto riconosce altresì che l'azione di Confcooperative si ricollega ai principi ed alla tradizione della dottrina sociale della Chiesa. Confcooperative ha una presenza capillare su tutto il territorio nazionale, con un'organizzazione che si articola orizzontalmente in, **22** Unioni regionali, **80** Unioni provinciali, **5** Unioni interprovinciali.

Confcooperative si struttura settorialmente in 8 Federazioni nazionali operanti nei principali settori dell'economia: agricoltura, pesca, produzione e lavoro, consumo e distribuzione, cultura, edilizia abitativa, credito, assicurazioni, assistenza socio sanitaria assistenziale.

Al 31 dicembre 2003 Confcooperative associa:

18.600 imprese aderenti

40.000 milioni di euro di fatturato

3 milioni di soci

400 .000 addetti.

Confcooperative occupa uno spazio significativo nell'economia della nazione, pertanto il fenomeno dell'immigrazione e della sua gestione costituisce un capitolo di forte interesse per la Confederazione stessa.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO PER IL 2004 E 2006

### RIFLESSIONI

L'immigrazione costituisce uno dei più grandi fenomeni sociali della nostra storia recente, destinato a cambiare profondamente la nostra società e Confcooperative guarda con favore a tutte quelle misure di intensificazione alla lotta della

immigrazione clandestina al fine di salvaguardare il rispetto della dignità della persona.

In merito alla normativa si rileva positivamente l'aspetto innovativo di alcuni elementi apportati dalla Legge 189/02, la cosiddetta "Bossi-Fini", al Testo Unico.

Ad esempio, il progetto dello Sportello Unico per l'Immigrazione, per la promozione di un più sistematico monitoraggio dei flussi, costituisce un ottimo strumento ma al contempo bisogna lamentare ancora un forte ritardo nella sua realizzazione.

Lo stesso regolamento più volte citato nel documento, e non ancora emanato, permetterebbe la realizzazione delle molte azioni programmate e si confida in quanto affermato dal capo Dipartimento, il Dott. Cirillo, nel corso della riunione del 9 novembre u.s. che ha assicurato sulla prossima emanazione dello stesso.

### **ALCUNE PROPOSTE**

Confcooperative sostiene le politiche mirate all'intensificazione della lotta contro il lavoro sommerso, poiché crede che la piena integrazione del cittadino extracomunitario passi attraverso una corretta e regolare emancipazione lavorativa.

L'imprenditoria cooperativa costituisce uno strumento adeguato e mirato al raggiungimento di tali obiettivi.

Ad integrazione di quanto già proposto nel documento di programmazione presentato, si ritiene necessario sottolineare alcuni passaggi su tematiche particolarmente care al mondo della cooperazione.

1- Ingresso e soggiorno degli immigrati nello Stato Italiano: si ritiene necessaria una migliore programmazione dei flussi, ed un adeguamento degli stessi alle reali esigenze dei territori: infatti il divario tra ciò che chiede il mercato del lavoro e quanto concesso dai decreti flussi finora emanati è di dimensioni notevoli.

2- Il lavoro di Colf e di assistenti a persone in difficoltà ha assunto enorme rilievo sociale. La stessa regolarizzazione collegata alla emanazione della Legge 189/02 ha fatto emergere il bisogno di queste figure, in maniera sempre più evidente, da parte delle famiglie italiane di ogni ceto. Sarebbe perciò auspicabile che siano individuate forme di sgravi fiscali per le famiglie al fine sia di permettere una maggiore regolarità dei rapporti lavorativi sia di ampliare il bacino di utenza che necessita di queste figure professionali.

3- Il lavoro autonomo: è una modalità sempre più scelta da parte di cittadini immigrati. La regolarizzazione collegata alla emanazione della Legge 189/02 non ha tenuto in alcun conto questa tipologia di lavoratori. Sarebbe bene che si trovi la modalità di dare attenzione, a determinate condizioni, anche a loro con una disposizione *ad hoc*.

4- Integrazione culturale: per realizzare politiche inclusive e di promozione degli immigrati vanno superate le barriere di non conoscenza delle normative e di non familiarità con percorsi burocratici, comprese anche le incomprensioni culturali e di linguaggio. Tutto ciò per l'immigrato si traduce nella maggior parte dei casi in "esclusione dal servizio" e, per l'operatore, in un compito per il quale non possiede strumenti sufficienti. Subentra quindi l'urgenza di promuovere, ai livelli territoriali corsi di orientamento e di educazione interculturale rivolti a quanti lavorano nei servizi pubblici, grazie anche all'appoggio professionale dei mediatori culturali.



**Audizione Presidenza Consiglio dei Ministri del 9/11/2004**

**OGGETTO:** Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004/2006 – Note di commento

L'immigrazione è un fenomeno globale che comporta profonde implicazioni di natura economica, socio-culturale, religiosa e politica e che non potrà essere fermato da alcun muro o da frontiere militarizzate. L'incremento numerico della popolazione, legato all'elevata natalità nei paesi in via di sviluppo, unitamente alle precarie condizioni di vita, costituiscono il motore principale dell'aumentato flusso migratorio verso i paesi così detti ricchi. La portata del problema è talmente vasta che è impensabile credere che ogni nazione coinvolta possa risolverlo autonomamente. Noi pensiamo quindi che debba essere realizzato un sistema integrato che monitorando le necessità di manodopera sposti le masse di emigranti verso i paesi in grado di rispondere alle richieste di un asilo dignitoso.

L'immigrazione è una risorsa per l'Europa che denuncia un sostenuto calo demografico e un notevole invecchiamento della popolazione autoctona. Essa va guidata con un'accorta politica che coniughi il diritto dei cittadini a salvaguardare la propria identità e il proprio sistema di valori con il diritto degli immigrati all'inserimento nel rispetto della loro cultura e delle loro tradizioni.

Sostenitori da sempre dell'integrazione dello straniero nel tessuto sociale e lavorativo italiano, integrazione che ovviamente non deve andare a discapito dell'occupazione dei nostri connazionali, abbiamo chiesto la realizzazione di leggi chiare che regolamentassero i flussi d'ingresso per lavoro dipendente programmandoli in relazione alle effettive esigenze delle imprese, nella rilevazione delle quali un ruolo fondamentale può e deve essere svolto dalle organizzazioni di categoria e dai sindacati.

Al contempo abbiamo anche chiesto il massimo rigore contro l'immigrazione clandestina, il lavoro nero, lo sfruttamento della manodopera extra comunitaria. Lo abbiamo fatto certamente per finalità umanitarie ma anche per fronteggiare la concorrenza sleale posta in essere da imprese che, fruttando questa opportunità, offrono servizi a prezzi assolutamente insostenibili per chi sta alle regole. Noi crediamo che l'immigrazione non debba essere considerata solo come la soluzione precaria alla mancanza di offerta di manodopera interna nei settori produttivi meno graditi o come strumento per tamponare improvvise e temporanee necessità.

Allo scopo di non trovarci con delle masse di immigrati senza alcuna preparazione, difficilmente occupabili e facili prede della malavita organizzata che sfrutta questo stato di disagio, di necessità e di non integrazione, riteniamo importantissima la formazione nei paesi di origine propedeutica all'ingresso in Italia.

E' necessario che chi vuole venire nel nostro paese oltre ad aver acquisito una abilitazione al lavoro conosca la lingua e i fondamentali diritti e doveri del cittadino italiano.

Questo percorso formativo che deve essere certificato da organismi competenti favorirebbe tra l'altro il controllo e il monitoraggio dei flussi di ingresso.

La nostra organizzazione è pronta a dare un contributo fattivo al processo di formazione ed integrazione anche organizzando corsi di studio nei paesi di origine degli immigrati ai quali far seguire stages di approfondimento presso aziende associate. Esperienze in tal senso già sono state realizzate con notevole successo.

Sul piano del lavoro autonomo non ci siamo mai dichiarati contrari all'ingresso dello straniero nel tessuto imprenditoriale della piccola e media impresa italiana ma certamente riteniamo necessaria una maggiore attenzione alla reale consistenza dei comparti produttivi. Lo scopo è quello di non creare un eccessivo "affollamento" e quindi una frammentazione che saturerebbe i settori marginalizzando le aziende e costringendole per rimanere sul mercato a contrarre i costi a discapito della qualità e degli investimenti in innovazione e tecnologia.

Anche per gli autonomi deve valere il principio della formazione propedeutica all'ingresso.

In questa fase oltre all'insegnamento delle fondamentali normative che regolano l'inizio e lo svolgimento dell'attività d'impresa, l'accesso al credito, il fisco ecc. debbono anche essere definite le aree operative in cui ancora sussistono spazi di mercato.

Le autorizzazioni al lavoro dovrebbero essere concesse solo per queste attività negandole per quelle in cui la già consistente presenza non permette nuovi ingressi senza creare discapito alla sopravvivenza delle imprese nel rispetto delle regole di corretta concorrenzialità.

Nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione per il triennio 2004/2006, abbiamo trovato numerosi punti di convergenza e previsioni molto interessanti.

Avendo da sempre sostenuto e non solo in tema d'immigrazione l'opportunità di snellire i processi burocratici evitando inutili perdite di tempo ma soprattutto l'incorrere in involontari errori, troviamo di grande interesse la previsione dello

sportello unico che realizza l'auspicato coordinamento tra le amministrazioni interessate al fenomeno immigrativo.

Altresì riteniamo strategici gli accordi bilaterali siglati con i paesi a forte propensione emigrativa sia per la regolarizzazione dei flussi che per il controllo e il contrasto della clandestinità.

Mentre concordiamo sulla necessità di stipulare contratti di lavoro antecedenti all'ingresso dell'extra comunitario, rappresentiamo forti perplessità sull'obbligo alloggiativo posto a carico dell'impresa richiedente. La questione abitativa costituisce ancora un grosso impedimento al raggiungimento di una qualità della vita soddisfacente per le famiglie immigrate. Le risposte istituzionali sono disomogenee: accanto a progetti interessanti di sostegno alla casa attivati in alcune realtà locali, troviamo il vuoto assoluto in altre aree vastissime anche in presenza di risorse da poter destinare questo scopo.

Il problema della casa coinvolge anche i cittadini italiani e quindi subordinando la regolare occupazione dello straniero alla messa a disposizione di un alloggio si rischia di impedirne l'ingresso o di favorire atteggiamenti elusivi. Noi pensiamo che lo stato autorizzando il lavoro degli extra comunitari debba anche provvedere a predisporre opportunità abitative idonee non imponendo all'impresa un'obbligo che difficilmente potrà assolvere non per mancanza di volontà ma per l'assoluta carenza dell'offerta.

Valide sono anche le proposte in materia di ingresso dei cittadini provenienti dai dieci paesi di recente ammessi nella Unione europea e quelle tese a favorire l'immigrazione di personale ad alta specializzazione.

In tema di politiche di integrazione tutte le proposte ci sembrano interessanti ma tra tutte ci sentiamo di evidenziare quella relativa alla comunicazione ed informazione rivolta alla popolazione straniera.

Roma, 9/11/2004

Decreto il 24/11/2004

## **Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006**

### **Osservazioni Confcommercio**

#### **⊕ Regolamento di attuazione**

Il regolamento di attuazione della legge deve essere emanato con la massima urgenza. Del resto il regolamento disciplina aspetti particolarmente significativi quali, ad esempio, lo sportello unico per l'immigrazione, da cui dovrebbe derivare una semplificazione delle procedure.

#### **⊕ Titoli di prelazione**

E' condivisibile l'enfasi posta sulla formazione in loco e la priorità per gli extracomunitari che abbiano partecipato a tali attività formative. Sarebbe opportuno, tuttavia, prevedere appositi incentivi. Permane il problema dell'assunzione dei lavoratori che hanno effettuato i predetti corsi, per i quali va chiarito che possono essere assunti con chiamata nominativa.

#### **⊕ Permesso di soggiorno**

I tempi per la concessione del permesso di soggiorno devono essere velocizzati, al fine di dare certezze agli operatori ed evitare l'eventuale ricorso al lavoro nero e sommerso. In particolare sussiste il problema del rinnovo del permesso in corso, poiché l'extracomunitario in possesso del tagliando di prenotazione della questura non può svolgere attività lavorativa.

In considerazione delle difficoltà anche organizzative per l'accelerazione delle relative pratiche sarebbe auspicabile un allungamento del periodo di validità del permesso stesso.

#### **⊕ Lavoro autonomo**

E' necessario favorire l'integrazione e la diffusione dell'imprenditoria immigrata mediante incentivi, semplificazione dei procedimenti e coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali maggiormente interessate al fenomeno, anche con riferimento ai flussi programmati. Alcune disposizioni appaiono troppo rigide e incoerenti con il processo di flessibilizzazione che sta interessando il nostro mercato del lavoro, in tal senso vanno superate le rigidità connesse alla conversione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato in autonomo.

### ⊕ **Neocomunitari**

Appare opportuno riconsiderare i criteri di determinazione del flusso dedicato, in considerazione del fatto che i lavoratori provenienti dai Paesi di nuova adesione all'UE sono interessati, per lo più, in lavori stagionali ed, in particolar modo per la Slovenia, in attività lavorative transfrontaliere.

In tale contesto appare opportuno garantire che anche i lavoratori neocomunitari possano ottenere la carta triennale così come già previsto per gli extracomunitari.

### ⊕ **Flussi programmati**

E'condivisibile l'ipotesi di proporre più decreti flussi nel corso dell'anno, il primo su stima prudenziale ed i successivi basati su cifre più dettagliate.

Tuttavia, appare opportuna una riflessione sulle quote, alla luce dell'esperienza maturata. Il sistema degli ingressi connessi strettamente al contratto di lavoro, di un alloggio adeguato e la garanzia del biglietto di rientro nel Paese di provenienza, sembrano sufficienti a motivare il superamento, almeno in via sperimentale, delle logiche che ispirano il cosiddetto "decreto flussi".

### ⊕ **Garanzie per alloggio e biglietto rientro nel Paese di provenienza**

E' inaccettabile porre a carico dei datori di lavoro l'onere economico ed i connessi adempimenti per garantire ai lavoratori extracomunitari l'alloggio e la garanzia del biglietto di rientro nel Paesi di origine.

La vigente disposizione appare anche in contrasto con le convenzioni internazionali finalizzate a garantire parità di trattamento.

### ⊕ **Banche dati**

Al fine di garantire un continuo e più efficace monitoraggio sulla presenza degli immigrati in Italia appare opportuno coordinare le banche dati delle varie autorità preposte, anche per evitare duplicazioni di interventi e diseconomie. In tal senso gli archivi di INPS ed INAIL dovranno dialogare in tempo reale con gli archivi del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro.