

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 209**

## **ATTO DEL GOVERNO**

### **SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009

*(Parere ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo  
25 luglio 1998, n. 286)*

---

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 28 dicembre 2007)**

---



*Il Ministro  
per i rapporti con il Parlamento  
e le riforme istituzionali*

DRP/I/- XV D 115/07

Roma, li 28 DIC. 2007

*loro Presidente,*

Le trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, il Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009 approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2007.

Cordiali saluti

Vannino Chiti

-----  
Sen.  
Franco MARINI  
Presidente del  
Senato della Repubblica  
ROMA



*Il Sottosegretario di Stato  
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*

COPIA

DICA-8826473-21/12/2007-2.2.1.11

*Caro Vannino*

Ti invio il testo del *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007 - 2009*, ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari previsto dal Testo unico sull'immigrazione.

Il Testo unico sull'immigrazione (articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) prevede, infatti, che sul "documento programmatico" vengano sentiti 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 Bolzano, la Conferenza Stato-città e 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.

La stessa norma dispone che, dopo l'approvazione da parte del Governo, le competenti Commissioni parlamentari esprimano il parere entro trenta giorni dal ricevimento del documento programmatico.

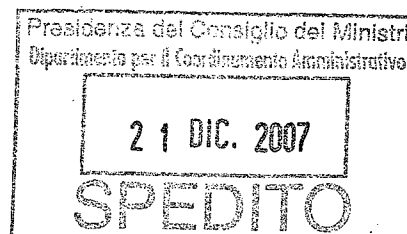
Il testo suddetto è corredato dei pareri acquisiti in esito al procedimento di consultazione svolto, dei quali si è tenuto conto nella stesura approvata, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri del 12 ottobre u.s..

In particolare si tratta dei verbali delle riunioni dell'11 e del 12 settembre 2007 con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale e con gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati, nonché del parere espresso dal CNEL il 14 settembre 2007.

Unitamente al testo del documento programmatico Ti invio il parere espresso dalla Conferenza unificata del 6 dicembre u.s., del quale si terrà conto, insieme al parere delle Commissioni parlamentari, in sede di predisposizione del testo finale del documento programmatico.

Nel segnalare alla Tua attenzione l'importanza del "documento programmatico", Ti prego di trasmettere gli atti di cui sopra alle Camere al fine di consentire l'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari e poter completare, quanto prima, il procedimento di approvazione del documento in questione, che dovrà esser emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

Ministro per i Rapporti con il Parlamento  
e le riforme istituzionali  
On. le Vannino Chiti  
S E D E



**PLICO A MANO**

**DOCUMENTO PROGRAMMATICO  
RELATIVO ALLA  
POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE  
E DEGLI STRANIERI  
NEL TERRITORIO DELLO STATO  
PER IL TRIENNIO 2007-2009**

# S O M M A R I O

## INTRODUZIONE

1. IL FENOMENO MIGRATORIO E GLI OBIETTIVI DA PERSEGUIRE
2. LINEE DI AZIONE ED INTERVENTI

### APPENDICE

- a) Programmazione degli ingressi nel periodo 2001-2006
- b) Visti per l'ingresso
- c) Ricognizione della normativa nazionale e della normativa e documentazione comunitaria e internazionale

## 1. LE POLITICHE DI GOVERNO DEGLI INGRESSI E DEL LAVORO

- 1.1. LE VIE LEGALI PER L'IMMIGRAZIONE
  - 1.1.1. Una programmazione di flussi flessibile su base triennale - 1.1.2. Elementi quantitativi per la programmazione dei flussi di lavoratori extracomunitari - 1.1.3. Revisione dei canali di ingresso e di soggiorno agevolato. Specifica disciplina di particolari tipologie lavorative - 1.1.4. Ingresso per ricerca di lavoro - 1.1.5. Liste all'estero - 1.1.6. Legalizzazione del soggiorno in casi particolari - 1.1.7. Il lavoro stagionale
- 1.2. MISURE PER FAVORIRE L'IMMIGRAZIONE QUALIFICATA
- 1.3. MODIFICHE ORGANIZZATIVE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
- 1.4. LE PROSPETTIVE DELL'ALLARGAMENTO DELL'UE SUL MERCATO DEL LAVORO
- 1.5. INTERVENTI SUGLI ASPETTI PENSIONISTICI
- 1.6. FORMAZIONE
  - 1.6.1. Formazione universitaria: mobilità - 1.6.2. Formazione universitaria: inserimento ed integrazione dello studente straniero - 1.6.3. Formazione degli adulti - 1.6.4. Formazione all'estero
- 1.7. MISURE PER COMBATTERE IL LAVORO NERO E L'ECONOMIA SOMMERSA

## 2. INTERVENTI PER FAVORIRE L'INCLUSIONE E L'ACCOGLIENZA

- 2.1. ACCESSO ALLA CITTADINANZA ED AL PERMESSO DI SOGGIORNO CE PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO
  - 2.1.1. L'acquisizione della cittadinanza - 2.1.2. Permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo
- 2.2. IL VOTO ALLE ELEZIONI LOCALI E LE ALTRE FORME DI PARTECIPAZIONE POLITICA DEGLI STRANIERI
- 2.3. STRUMENTI E ORGANISMI DI PARTECIPAZIONE DEGLI IMMIGRATI
- 2.4. CONSIGLI TERRITORIALI PER L'IMMIGRAZIONE
- 2.5. INTERVENTI PER LA FAMIGLIA E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI
  - 2.5.1 Interventi per la famiglia - 2.5.2 Ricongiungimenti familiari
- 2.6. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI
- 2.7. SECONDE GENERAZIONI
- 2.8. SALUTE: PREVENZIONE E ASSISTENZA
- 2.9. INTEGRAZIONE SCOLASTICA ED EDUCAZIONE INTERCULTURALE
  - 2.9.1. La formazione dei dirigenti scolastici e degli insegnanti - 2.9.2 L'insegnamento dell'italiano e la valorizzazione della lingua e della cultura d'origine - 2.9.3. Il coinvolgimento dei genitori e delle famiglie, l'istruzione degli adulti - 2.9.4 L'educazione interculturale nei nuovi curricula scolastici - 2.9.5 Il confronto con altri paesi europei e con i Paesi di provenienza
- 2.10. IMMIGRAZIONE E ATTIVITA' SPORTIVA
- 2.11. RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE
- 2.12. POLITICHE ABITATIVE

## 3. POLITICHE DI CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI RAZZISTE E XENOFOME

- 3.1. L'IMMIGRAZIONE E I FENOMENI DI DISCRIMINAZIONE
- 3.2. CULTURA ED EDUCAZIONE
- 3.3. MEDIAZIONE INTERCULTURALE
- 3.4. MONITORAGGIO DEI FENOMENI DI ESCLUSIONE SOCIALE: PROMOZIONE DELLE AZIONI POSITIVE
- 3.5. INDIVIDUAZIONE DELLE LINEE DI INTERVENTO RIFERITE AD ALCUNI SETTORI CRITICI
- 3.6. L'INTEGRAZIONE DEI ROM E DEI SINTI
- 3.7. STRUMENTI DI AZIONE E MEZZI DI INTERVENTO

## 4. POLITICHE DI CONTRASTO AL TRAFFICO DI PERSONE E ALL'IRREGOLARITÀ

- 4.1. LE POLITICHE EUROPEE DI SICUREZZA
  - 4.1.1. Azioni di contrasto all'irregolarità e iniziative di integrazione e sviluppo - 4.1.2. Miglioramento degli standards di sicurezza delle frontiere esterne
- 4.2. GRADUAZIONE DELLE MISURE DI ESPULSIONE E DEI DIVIETI DI REINGRESSO
- 4.3. SUPERAMENTO DEGLI ATTUALI CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA
- 4.4. CONTRASTO AL TRAFFICO DI PERSONE, ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI, ALLO SFRUTTAMENTO E ALLA RIDUZIONE IN SCHIAVITU'
  - 4.4.1 La tratta di esseri umani - 4.4.2. Il contrasto all'immigrazione clandestina - 4.4.3. Il contrasto ai fenomeni di violenza e grave sfruttamento nei confronti di lavoratori stranieri
- 4.5. UNA COOPERAZIONE DI POLIZIA CON I PAESI DI ORIGINE BASATA SUL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

- 5. PARTENARIATO E COOPERAZIONE A LIVELLO EUROPEO E INTERNAZIONALE**
  - 5.1. IL QUADRO COMUNITARIO COMPLESSIVO E L'IMPULSO ITALIANO ALLO SVILUPPO DELLE POLITICHE COMUNI**
  - 5.2. GLI ACCORDI BILATERALI E MULTILATERALI ITALIANI**
    - 5.2.1. Accordi in materia di lavoro – 5.2.2. Accordi in materia di minori – 5.2.3. Accordi in materia di riammissione – 5.2.4. Accordi per il movimento temporaneo di personale qualificato – 5.2.5. Accordi in materia di salute – 5.2.6. Cooperazione a livello europeo ed internazionale ai fini dell'integrazione scolastica – 5.2.7. Accordi in tema di prevenzione e contrasto alla tratta degli esseri umani
  - 5.3. PARTENARIATO E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO CON I PAESI DI ORIGINE DEI FLUSSI MIGRATORI**
    - 5.3.1. Progetti di cooperazione – 5.3.2. Impegni internazionali in materia di rimesse dei lavoratori immigrati – 5.3.3. Direttiva europea sui servizi di pagamento
  
- 6. RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI**
  - 6.1. IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI ASILO NEL QUADRO EUROPEO**
  - 6.2. ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO, DEI RIFUGIATI, E DEI DESTINATARI DI PROTEZIONE UMANITARIA**
    - 6.2.1. Centri di identificazione – 6.2.2. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR – 6.2.3. Piano nazionale di accoglienza per i minori non accompagnati richiedenti asilo
  - 6.3. PROCEDURE PER IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO**
  - 6.4. IL REGOLAMENTO DI DUBLINO II**



## INTRODUZIONE

1. IL FENOMENO MIGRATORIO E GLI OBIETTIVI DA PERSEGUIRE
2. LINEE DI AZIONE ED INTERVENTI

### APPENDICE

- a) Programmazione degli ingressi nel periodo 2001-2006
- b) Visti per l'ingresso
- c) Ricognizione della normativa nazionale e della normativa e documentazione comunitaria e internazionale

## 1. IL FENOMENO MIGRATORIO E GLI OBIETTIVI DA PERSEGUIRE

I flussi migratori verso l'Italia non sono un fenomeno eccezionale in quanto interessano, ormai in maniera sostanzialmente omogenea, ogni paese sviluppato.

Come nel resto d'Europa, l'entità del fenomeno migratorio e le sue caratteristiche trasformano la nostra società in modo radicato e strutturato. Si tratta, infatti, di un'immigrazione articolata per provenienza e distribuita, nelle grandi città, come nei piccoli centri.

La politica degli anni recenti (in particolare quella introdotta dalla legge n. 189/2002), incentrata sull'equivalenza immigrato-forza lavoro, sembra aver esaurito la sua funzione. I flussi di ingresso sono continui e vanno governati con criteri positivi di accoglienza ed integrazione. E' indubbia, altresì, l'esigenza di non confinare in una condizione di soggezione e precarietà persone che già costituiscono, in larga misura, una risorsa indispensabile per il nostro Paese; e ciò anche per non agevolare, con una politica di esclusione e di chiusura, la sedimentazione di un terreno favorevole all'insorgere di tensioni sociali.

E' tempo, invece, di favorire una condizione migratoria secondo un percorso di stabilizzazione e di inclusione, anche giuridica. Si deve affermare l'idea che non vi è "conflittualità" tra le situazioni riconosciute ai cittadini comunitari ed un percorso di inclusione dei migranti nel tessuto sociale del Paese di ingresso. Percorso che, lungi dal porre in discussione i diritti dei primi, consenta di definire e preservare alcuni fondamentali diritti e doveri che, in quanto tali, devono essere di tutti.

In Europa, le politiche dell'immigrazione si intrecciano con il processo di allargamento dell'Unione e con le sue relazioni esterne divenendo, quindi, sempre più parte di strategie regionali, di sviluppo e di stabilizzazione.

Le Istituzioni europee hanno già affermato la necessità e la volontà di adottare una politica comune dell'immigrazione, non incentrata esclusivamente sulle questioni della sicurezza e della giustizia penale, individuando anche le priorità, quali la gestione dei flussi, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi, il partenariato con i Paesi d'origine. Tali azioni puntano alla costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia fondato su principi chiari per i nostri cittadini e offrono allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione e accesso nell'Unione europea.

I migranti sono prima di tutto persone che cercano di costruire un proprio progetto di vita e, quindi, le politiche dell'immigrazione non possono cancellare soggettività e diritti.

La normativa attuale sui flussi d'immigrazione, costruita sul "contratto di soggiorno", incide sull'individualità dell'immigrato mantenendolo in una condizione di costante precarietà. Bisogna costruire un nuovo "patto" fra lo Stato e i cittadini stranieri creando una convenienza per l'ingresso regolare, eliminando la "finzione" dell'incontro a distanza fra domanda ed offerta di lavoro, riconoscendo *in toto* la soggettività dell'immigrato. La programmazione dei flussi di ingresso per lavoro stabile deve essere flessibile ed integrabile in seguito a verifica degli andamenti occupazionali e rapportata alla realtà del fenomeno come si è registrato nel tempo. Favorire l'inserimento dei cittadini stranieri nella comunità italiana è interesse di tutti. La coesione sociale, il senso di comune appartenenza alla società in cui si vive e il rispetto delle regole e delle leggi da parte di tutti i membri della comunità è valore essenziale. Perché tale coesione sia effettiva, serve una forte azione dello Stato e degli organismi sociali che garantisca la parità nei diritti previsti dalla legge e nelle opportunità offerte dal lavoro, dalle capacità individuali, dalla partecipazione alla vita democratica.

Gli obiettivi prioritari della nuova strategia di inclusione sociale (definita con il Rapporto Nazionale sulla Protezione ed Inclusione sociale 2006-2008, presentato a Bruxelles nell'autunno 2006) vanno conseguiti con un approccio integrato nei differenti ambiti della vita e della permanenza degli stranieri nel nostro Paese.

In coerenza con gli orientamenti vigenti a livello europeo, e a prescindere dal taglio specifico di ciascun documento programmatico, le politiche di integrazione elaborate negli ultimi anni dimostrano che si è preso atto della realtà "immigrati" e che è in atto, nel Paese, quel processo di cambiamento, sociale e culturale, indispensabile perché una integrazione reale possa essere realizzata.

Il presente Documento programmatico per il triennio 2007-2009 intende porre in essere una strategia nazionale di integrazione coerente con gli orientamenti e le azioni dell'Unione europea, con l'individuazione di obiettivi specifici e la programmazione di interventi normativi in grado di incidere sostanzialmente nel sociale, sia mediante l'affermazione di nuovi principi in materia sia proseguendo e perfezionando la linea tracciata dai Documenti relativi ai due precedenti trienni e rimasta, in parte, inattuata.

Le linee di azione del Governo mireranno al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- diversificazione dei canali di accesso al mercato del lavoro, per creare vie legali di immigrazione con l'introduzione di nuovi meccanismi quali: l'ingresso per ricerca di lavoro, sia con sponsorizzazioni istituzionali e individuali che con garanzie patrimoniali; la costituzione di liste all'estero, basate sulla conoscenza della lingua italiana e sulla qualificazione e formazione; misure per favorire l'immigrazione qualificata. Un migliore e più rapido funzionamento dell'amministrazione verrà assicurato proseguendo nell'azione di semplificazione amministrativa, con la riduzione degli obblighi di certificazione, con l'allungamento della durata dei permessi di soggiorno, con la riorganizzazione degli sportelli unici e con un uso integrato delle risorse informatiche. Particolare attenzione sarà dedicata all'attività formativa diretta soprattutto all'apprendimento della lingua italiana e alla conoscenza dei principi fondanti della Costituzione, strumenti essenziali di inclusione e di dialogo. Rilevante sarà l'impegno: nella lotta al lavoro nero, al fine di sottrarre i lavoratori a ricatti e condizionamenti; nel miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro; nel recupero dell'economia sommersa, sia dal punto di vista giuridico che contributivo;
- interventi per favorire l'inclusione, basati sul concetto di parità di diritti/doveri di autoctoni e immigrati e sul consolidamento della cultura dell'accoglienza e del riconoscimento della "diversità" nei molteplici processi di integrazione e nei diversi luoghi. La semplificazione e l'accelerazione del processo di acquisizione della cittadinanza come pure il diritto di voto alle elezioni amministrative sono elementi centrali della strategia di inclusione. Così come al medesimo obiettivo di inclusione sono finalizzati la valorizzazione dei Consigli territoriali per l'immigrazione e degli altri organismi di partecipazione degli immigrati; gli interventi per la famiglia ed i ricongiungimenti familiari, per una migliore tutela dei minori stranieri non accompagnati, per le seconde generazioni, per la salute, per l'integrazione scolastica e l'educazione interculturale, per le attività sportive dei giovani immigrati, per il riconoscimento delle qualifiche e per le politiche abitative;
- politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe, che devono partire da interventi conoscitivi e di monitoraggio e che si svilupperanno con campagne di promozione delle pari opportunità, a cominciare dalla scuola, da azioni positive sul lavoro, nel campo alloggiativo, nell'accesso al credito e nei media, anche facendo ricorso alla mediazione culturale. La problematica dei Rom e dei Sinti verrà affrontata anche grazie ad un censimento e nell'ambito di un coordinamento interministeriale e con un tavolo sul disagio sociale. Ulteriori strumenti di azione saranno rappresentati dalle linee guida contro il razzismo e le discriminazioni, per



indirizzare le azioni degli organismi che operano nel settore, e dalla costituzione di una rete di Osservatori antidiscriminazione;

- politiche di contrasto al traffico di persone e all'irregolarità, che si inquadrano nell'ambito delle politiche europee di sicurezza e dell'"approccio globale alla gestione della migrazione", miranti a conciliare i bisogni di solidarietà all'interno dell'Unione Europea, il rispetto dei diritti fondamentali e dell'asilo, le aspettative, sia dei cittadini degli Stati terzi, sia dell'opinione pubblica negli Stati membri. A tal fine verranno recepite ed attuate le numerose direttive europee in materia; sarà realizzato il sistema informativo europeo sui visti (VIS) e saranno migliorati gli *standards* di sicurezza delle frontiere esterne. Allo stesso tempo una politica più equa e in grado di incentivare la collaborazione dei migranti irregolari, provvederà anche a graduare le misure di espulsione ed i divieti di reingresso, in funzione della cooperazione offerta dai migranti e della loro situazione personale. I Centri di Permanenza Temporanea verranno superati nella loro forma attuale, valorizzando le funzioni di accoglienza, di soccorso e di tutela dell'unità familiare e facilitando i rimpatri volontari assistiti. Verrà mantenuto il trattenimento solo per alcune categorie di irregolari che non collaborano all'identificazione. Verrà rafforzato il contrasto al traffico di persone, allo sfruttamento e alla riduzione in schiavitù, così come il contrasto all'immigrazione clandestina, ai fenomeni di violenza e grave sfruttamento nei confronti di lavoratori stranieri. La cooperazione di polizia con i Paesi di origine sarà basata sul rispetto dei diritti umani;
- proseguire nella costruzione della politica comune europea dell'immigrazione e operare in sede internazionale, sia multilaterale che bilaterale, per lo sviluppo del partenariato e della cooperazione con i paesi di origine. In particolare, verranno completati gli accordi bilaterali in materia di lavoro, di riammissione, di lotta alla tratta di esseri umani, di salute, e per il movimento temporaneo di personale qualificato, in funzione delle nuove aree di interesse. Un impegno particolare verrà dedicato alla riduzione dei costi di transazione delle rimesse dei lavoratori immigrati, nonché al sostegno all'uso produttivo di tali rimesse;
- in materia di asilo, verranno recepite le nuove direttive europee concernenti lo status di rifugiato. Il recepimento delle direttive verrà effettuato in vista della predisposizione del testo unico in materia di diritto di asilo. Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati dovrà garantire la continuità delle azioni di supporto e la conseguente integrazione sociale dei rifugiati. In considerazione della particolare situazione di vulnerabilità dei minori non accompagnati, verrà elaborato un piano nazionale di accoglienza per i minori non accompagnati richiedenti asilo. Verranno inoltre attivate iniziative per migliorare il funzionamento del Regolamento Dublino II sulle regole per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo.

Le azioni programmatiche indicate nel presente documento debbono intendersi perseguibili nei limiti della cornice finanziaria delineata dalla legislazione vigente in materia ed in coerenza con l'attuale quadro programmatico di finanza pubblica.

## 2. LINEE DI AZIONE ED INTERVENTI

Stante il quadro delineato, appare evidente l'inadeguatezza della normativa vigente a governare le dimensioni e le problematiche del fenomeno migratorio che, nel contesto attuale e soprattutto nei paesi ad economia avanzata, come l'Italia, deve ritenersi a tutti gli effetti un fenomeno strutturale.

Occorre, pertanto, adottare nei confronti di tale fenomeno iniziative adeguate e positivamente finalizzate, nella consapevolezza che esso deve essere gestito non tanto come emergenza, quanto come caratteristica ordinaria della società moderna.

All'affermazione di un principio generale di legalità ed alla necessità del rispetto delle regole poste dall'ordinamento deve corrispondere un'impostazione istituzionale ed un comportamento dei soggetti basati sui principi dell'accoglienza e dell'inclusione sociale di quanti fanno ingresso nel nostro

Paese per risiedervi e lavorare, del resto anche in risposta ad una pressante richiesta di forza lavoro del mercato interno, specialmente con riferimento ad alcune tipologie di occupazione.

Sotto un profilo strettamente operativo, la complessità, a volte eccessiva, delle procedure relative ai permessi di soggiorno ha prodotto il sistematico "ingolfamento" degli uffici, con conseguente negativa ricaduta sul funzionamento dell'intero apparato a ciò dedicato e la precarietà dei diritti effettivi degli stessi immigrati regolari, situazione da ritenersi non ammissibile sotto gli aspetti concernenti la parità di trattamento e la tutela dei diritti della persona.

E' di fondamentale importanza procedere ad una ricognizione analitica della normativa in materia di immigrazione e dei vari aspetti procedurali, per pervenire alla formulazione di ipotesi di modifiche legislative, basate sull'approfondimento delle molteplici problematiche e sulla condivisa formulazione di proposte volte a dare, con adeguate azioni di supporto, coerenza e continuità al sistema.

Altrettanta considerazione merita l'esigenza di pervenire ad una reale semplificazione delle procedure che coinvolgono le varie Amministrazioni e di realizzare la razionalizzazione e lo scambio di informazioni in materia di ingresso, soggiorno ed uscita dal territorio nazionale, per l'attuazione unitaria dei procedimenti previsti. Occorre creare i presupposti per un quadro di cooperazione istituzionale, enucleando le relative problematiche e individuandone le possibili soluzioni. E' necessario, altresì, realizzare sul territorio un monitoraggio effettivo non limitato a singoli aspetti ma esteso all'intero fenomeno migratorio.

Occorre facilitare la conoscenza delle problematiche locali connesse all'immigrazione. Ciò è indispensabile nella fase di programmazione degli interventi, onde agevolare l'attivazione di positive sinergie da parte delle Amministrazioni e degli Enti coinvolti nel settore.

Nel primo anno della legislatura corrente, anche con interventi diretti del Governo, si è già provveduto all'adozione delle seguenti misure che incidono nella materia dell'immigrazione:

1 - Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, in attuazione della Direttiva europea 2003/86/CE, concernente nuove norme sui ricongiungimenti familiari.

Sono state eliminate alcune condizioni che limitavano o appesantivano ingiustificatamente l'esercizio del diritto al ricongiungimento.

2 - Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, in attuazione della Direttiva europea 2003/109/CE, concernente i soggiornanti di lungo periodo.

E' stato ridotto da 6 a 5 anni il periodo di residenza minimo per ottenere lo status di "soggiornante di lungo periodo".

3 - Introduzione nella legge finanziaria 2007 del "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati" finanziato, inizialmente, con 50 milioni di euro.

4 - Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio (L. 28 maggio 2007, n. 68).

E' stato eliminato l'obbligo del permesso di soggiorno per i soggiorni brevi, sostituendolo con una semplice dichiarazione di presenza.

5 - Direttiva del Ministro dell'interno del 5 agosto 2006, concernente la salvaguardia dei diritti dello straniero che abbia presentato domanda per il rinnovo del permesso di soggiorno.

6 - Direttiva dei Ministri dell'interno e della giustizia del 7 dicembre 2006, concernente i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

7 - Direttiva del Ministro dell'interno del 20 febbraio 2007, concernente la salvaguardia dei diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

- 8 - Direttiva dei Ministri dell'interno e delle politiche per la famiglia del 21 febbraio 2007, concernente i minori stranieri adottati o affidati a scopo di adozione.
- 9 - Direttiva del Ministro dell'interno del 23 aprile 2007, attuativa della Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Immigrazione.
- 10 - Circolare del Ministro dell'interno del 9 luglio 2007, concernente i criteri di identificazione dei migranti minorenni.
- 11 - Rinuncia al periodo transitorio prima della piena libertà di ingresso a scopo lavorativo per i cittadini dei paesi che hanno aderito all'UE nel 2004.
- 12 - Introduzione di un periodo transitorio prima della piena libertà di ingresso a scopo lavorativo, con termini molto favorevoli, per i cittadini di Romania e Bulgaria che hanno aderito all'UE il 1° gennaio 2007.
- 13 - Disegno di legge concernente la riforma della cittadinanza (AC 1607). Agevola l'acquisizione della cittadinanza per chi nasce in Italia e riduce da 10 a 5 anni il requisito minimo di residenza necessario per richiedere la naturalizzazione.
- 14 - Disegno di legge recante Misure per il contrasto allo sfruttamento dei lavoratori stranieri (AS 1201)
- 15 - Disegno di legge contro la discriminazione e lo sfruttamento (AC 1857 – Antiscafisti).
- 16 - Disegno di legge sull'istigazione e l'apologia di crimini contro l'umanità (approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2007)

Nell'ottica di una più ampia riforma del quadro normativo di riferimento, il Governo ha presentato al Parlamento il "Disegno di legge-delega per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero" (AC 2976). Vengono individuati principi e criteri di riforma volti a superare l'attuale normativa, offrendo gli strumenti per un governo razionale dell'immigrazione che si ponga l'obiettivo fondamentale di promuovere l'immigrazione regolare e di favorire l'integrazione degli immigrati da un lato e di rendere effettivo il sistema dei rimpatri degli immigrati irregolari dall'altro, il tutto nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità della persona, a partire dai minori.

A livello amministrativo, al fine di accelerare il lavoro degli uffici, è stato potenziato il personale impegnato negli sportelli unici per l'immigrazione con la decisione di stabilizzare 650 lavoratori precari e di effettuare un reclutamento straordinario di 600 unità.

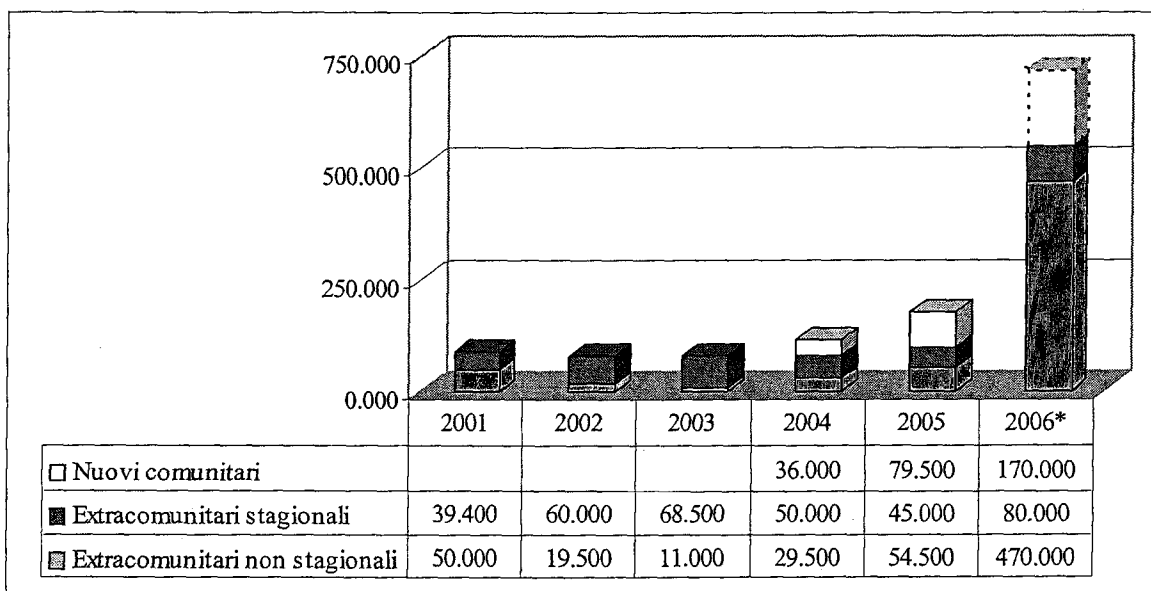
Inoltre il Ministero dell'Interno ha siglato dei "Patti per la sicurezza" con le città metropolitane, che promuovono politiche per una convivenza più armoniosa e sicura con immigrati e rom.

## APPENDICE

## a) Programmazione degli ingressi nel periodo 2001-2006.

Ai fini di una valutazione delle iniziative da assumere in un contesto generale di politica migratoria, è preliminarmente necessario esaminare l'andamento dei flussi di immigrati secondo i provvedimenti di programmazione dei flussi adottati negli ultimi anni. Si tratta di dati che, ovviamente, non tengono conto dell'immigrazione irregolare (Tabella 1).

Tabella 1 - Quadro sintetico della programmazione dei flussi 2001-2006



Nota: a luglio del 2006 l'Italia ha rinunciato alla fase transitoria nei confronti dei lavoratori provenienti dai paesi che hanno aderito all'UE nel 2004; il loro ingresso è, dunque, diventato libero ed è decaduta la relativa quota. In ogni caso per tali paesi le quote non sono state usate integralmente in alcuno dei tre anni di applicazione.

- **Andamento dei flussi nel biennio 2005-2006**

Nell'anno 2005 il decreto flussi (DPCM del 17 dicembre 2004) ha rivestito il carattere di programmazione transitoria, essendo stato adottato in assenza del documento di programmazione triennale per il periodo 2004-2006. Trattandosi di una programmazione transitoria, gli ingressi autorizzabili per motivi di lavoro non hanno potuto, comunque, superare la quota massima di 79.500 unità, pari a quella stabilita per il 2004.

Un'equivalente quota massima di ingressi per motivi di lavoro subordinato è stata prevista nei confronti dei lavoratori neocomunitari, in virtù dell'applicazione del regime transitorio stabilito dal Governo italiano per l'accesso al mercato del lavoro nei confronti dei cittadini provenienti da 8 dei 10 nuovi Paesi dell'Allargamento UE a 25 (1° maggio 2004), con esclusione dei cittadini provenienti da Cipro e Malta (DPCM del 17 dicembre 2004).

Considerato l'elevato numero di richieste di lavoratori stagionali rimaste insoddisfatte ed al fine di venire incontro alle esigenze del settore agricolo e del settore turistico-alberghiero, con l'ordinanza di protezione civile del 22 aprile 2005 sono stati autorizzati in via d'urgenza 20.000 ingressi di lavoratori extracomunitari per motivi di lavoro stagionale. Con l'emanazione del decreto-legge n. 35 del 2005,

convertito in legge n. 80 del 2005, è stata introdotta una procedura più snella per l'aumento delle quote massime di lavoratori extracomunitari stagionali da destinare ai settori dell'agricoltura e del turismo.

Pertanto, nell'anno 2005, è stato complessivamente autorizzato l'ingresso di 179.000 lavoratori tra neocomunitari ed extracomunitari. Le domande per l'assunzione di lavoratori neocomunitari sono state circa 45.000 (inferiori quindi alla quota di 79.500 per essi stabilita); le domande relative all'assunzione di lavoratori extracomunitari sono ammontate nel complesso a circa 240.000.

**Nell'anno 2006**, con l'adozione del documento programmatico, è venuta meno la necessità di ricorrere alla programmazione transitoria. Di conseguenza è stato possibile aumentare il numero massimo di ingressi di lavoratori extracomunitari (170.000 unità – di cui 50.000 per lavoro stagionale – fissate con il DPCM 15 febbraio 2006). A fronte delle circa 525.000 domande pervenute agli sportelli unici per l'immigrazione (di cui circa 62.000 per lavoratori stagionali), la dimensione delle quote programmate si è, comunque, rilevata insufficiente a rispondere alle reali esigenze del mercato del lavoro, soprattutto in considerazione del fatto che essa faceva seguito ad un lungo periodo (2003-2005) di quote estremamente ridotte.

Per venire incontro alle esigenze del mercato del lavoro ed assicurare alle imprese e alle famiglie la possibilità di una regolare assunzione di personale straniero - anche nell'intento di consentire un recupero dall'illegalità dei cittadini extracomunitari presenti sul territorio nazionale - il nuovo Governo ha provveduto ad ampliare le quote di ingresso inizialmente previste ed ha reso ammissibili all'esame per la concessione del nulla osta al lavoro tutte le domande presentate entro il 21 luglio 2006. Con due successivi provvedimenti (DPCM 14 luglio 2006 e DPCM 25 ottobre 2006), infatti, sono state adeguate sia le quote per lavoratori extracomunitari stagionali (da 50.000 ad 80.000) che quelle per lavoratori extracomunitari non stagionali (da 120.000 a 470.000). Inoltre, sono state eliminate le restrizioni temporanee esistenti nei confronti dei cittadini dei Paesi che hanno aderito all'Unione Europea nell'anno 2004, facendo decadere ogni limite numerico.

## **b) Visti per l'ingresso**

Parallelamente ai dati concernenti la programmazione dei flussi, ed ai fini dell'impostazione di una politica migratoria coerente ed in linea con gli indirizzi assunti al riguardo in sede europea, è utile avere presente l'evoluzione del numero dei visti rilasciati dall'Italia nell'ultimo triennio anche per trarne le necessarie e conseguenti indicazioni operative.

Va rilevato che, al fine di dotare la rete diplomatico-consolare di uno strumento di lavoro aggiornato ed organico, è stata elaborata dal Ministero degli affari esteri una Guida pratica per tutte le sedi, che ha contribuito ad ottimizzare il servizio offerto e l'applicazione uniforme della normativa sul rilascio dei visti. È stata altresì intrapresa un'opera di semplificazione e snellimento dell'iter di trattazione delle richieste che ha consentito di abbattere sensibilmente i tempi medi di rilascio dei visti, in linea con quanto richiesto da flussi migratori sempre più numerosi. Il numero dei visti rilasciati dalla rete diplomatico-consolare italiana nell'ultimo triennio è cresciuto da 874.874 nel 2003 a 1.198.167 nel 2006, con un incremento nell'ultimo triennio del 21,79% rispetto al 2001-2003<sup>1</sup>. In particolare, proprio per effetto della politica attiva, significativi incrementi hanno registrato negli ultimi tre anni, rispetto al triennio precedente, quelle tipologie di visto più direttamente legate alla promozione del sistema Italia ed all'internazionalizzazione delle nostre aziende, quali studio (+11,21%), studio/università (+18,62 %) turismo (+ 34,6%) ed affari (+ 13,22%). Nella Tabella 2 sono riportati, a confronto, il numero dei visti per i periodi gennaio-giugno 2006 e gennaio-giugno 2007.

---

<sup>1</sup> Tali dati impongono una riflessione circa il rafforzamento della rete diplomatico-consolare soprattutto in quei Paesi dai quali provengono forti flussi migratori.

Tabella 2 - Prospetto statistico per tutte le tipologie di visto

Periodo: Gennaio 2006-Giugno 2006 / Gennaio 2007-Giugno 2007										
Tipo Visto	Vsu1	Naz1	Vtl1	Totale1	Vsu2	Naz2	Vtl2	Totale2	Differenza	Variazione
ADOZIONE	0	1251	0	1251	0	1443	0	1443	192	15,35%
AFFARI	78996	0	1403	80399	89802	0	1299	91101	10702	13,31%
CURE MEDICHE	1023	178	240	1441	1014	322	124	1460	19	1,32%
DIPLOMATICO	0	523	0	523	0	507	0	507	-16	-3,06%
FAMILIARE AL SEGUITO	0	1588	0	1588	0	1827	0	1827	239	15,05%
GARA SPORTIVA	6055	0	572	6627	6490	0	276	6766	139	2,1%
INVITO	9609	0	722	10331	13412	0	1088	14500	4169	40,35%
LAVORO AUTONOMO	108	216	1	325	54	307	0	361	36	11,08%
LAVORO AUTONOMO / SPETTACOLO	2052	150	14	2216	1702	150	3	1855	-361	-16,29%
LAVORO AUTONOMO / SPORT	2	4	0	6	1	2	0	3	-3	-50,00%
LAVORO SUBORDINATO	1632	33097	33	34762	1570	99822	29	101421	66659	191,76%
LAVORO SUBORDINATO / MARITTIMI	2	2468	0	2470	3	3006	0	3009	539	21,82%
LAVORO SUBORDINATO / SPETTACOLO	48	859	27	934	33	194	1	228	-706	-75,59%
LAVORO SUBORDINATO / SPORT	13	348	0	361	12	347	0	359	-2	-0,55%
MISSIONE	6272	2998	664	9934	7205	2889	783	10877	943	9,49%
MISSIONE /V	5	11	1	17	2	9	0	11	-6	-35,29%
MOTIVI RELIGIOSI	2405	1391	25	3821	2594	1521	35	4150	329	8,61%
REINGRESSO	0	1771	0	1771	0	1643	0	1643	-128	-7,23%
RESIDENZA ELETTIVA	0	530	0	530	0	554	0	554	24	4,53%
RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE	0	41830	0	41830	0	39810	0	39810	-2020	-4,83%
STUDIO	8483	7485	354	16322	8545	8522	210	17277	955	5,85%
STUDIO - FORMAZIONE	85	93	37	215	31	95	0	126	-89	-41,4%
STUDIO - TIROCINIO	29	39	0	68	129	117	0	246	178	261,76%
STUDIO / UNIVERSITA'	216	528	2	746	656	1159	0	1815	1069	143,3%
TRANSITO	18183	0	6039	24222	9993	0	883	10876	-13346	-55,1%
TRANSITO AEROROPORTUALE	3053	0	486	3539	2425	0	252	2677	-862	-24,36%
TRASPORTO	9062	0	278	9340	12927	0	375	13302	3962	42,42%
TURISMO	296952	0	7806	304758	352049	0	8121	360170	55412	18,18%
TURISMO / ADS	19918	0	0	19918	28070	0	1	28071	8153	40,93%
VACANZE LAVORO	0	221	0	221	0	222	0	222	1	0,45%
TOTALE	464203	97579	18704	580486	538719	164468	13480	716667	136181	23,46%

(Vsu: Visto Schengen unificato – Naz: Visto nazionale – Vtl: Visto territorialmente limitato)

Fonte: Ufficio Visti del Ministero degli Affari Esteri

**c) Ricognizione della normativa nazionale e della normativa e documentazione comunitaria e internazionale**

Si ritiene opportuno riportare, nelle schede che seguono, la normativa di maggiore rilevanza, sia nazionale che comunitaria, in materia di immigrazione.

**Scheda 1 – Normativa nazionale**

Legge 28 febbraio 1990, n. 39, “Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato”.

Legge 6 marzo 1998, n. 40, “Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, e successive modifiche ed integrazioni, con particolare riferimento a quelle introdotte dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189.

Legge 7 giugno 2002, n. 106, “ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, concernente disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all’immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera”.

Legge 14 febbraio 2003, n. 34, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, e norme di adeguamento dell’ordinamento interno”.

Legge 11 agosto 2003, n. 228, “Misure contro la tratta di persone”.

Legge 12 novembre 2004, n. 271, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione”.

Legge 14 maggio 2005, n. 80, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”.

Legge 31 luglio 2005, n. 155, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale”.

Legge 9 gennaio 2006, n. 7, “Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile”.

Legge 28 maggio 2007, n. 68, “Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite di affari, turismo e studio”.

Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 87, "Attuazione della direttiva 2001/51/CE che integra le disposizioni dell'articolo 26 della Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985".

Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica".

Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, "Attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri".

Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, "Attuazione della Direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo".

Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, "Attuazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare".

Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", (come modificato dal Decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334).

Decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 2004, n. 100, "Regolamento recante modalità di coordinamento delle attività del gruppo tecnico presso il Ministero dell'Interno con la apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di immigrazione".

Decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 2004, n. 242, "Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione".

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato".

## **Scheda 2 - Normativa e documentazione comunitaria e internazionale**

Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC).

Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi.

Regolamento (CE) n.343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Regolamento (CE) n. 859/2003 del Consiglio, del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità.



Regolamento (CE) n.491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS).

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX).

Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri.

Direttiva 2003/110/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea (trasposta con D.L.gs 25 gennaio 2007, n. 24).

Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (inserita per il recepimento nella Legge 25 gennaio 2006, n. 29, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2005").

Direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (inserita per il recepimento nella Legge 25 gennaio 2006, n. 29, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2005").

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, ai cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (inserita per il recepimento nella Legge 25 gennaio 2006, n. 29, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2005").

Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato (recepita con Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 154).

Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (inserita per il recepimento nella Legge 25 gennaio 2006, n. 29, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2005").

Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica (inserita per il recepimento nella Legge 6 febbraio 2007, n. 13, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2006" Allegato B).

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (inserita per il recepimento nella Legge 6 febbraio 2007, n. 13, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2006").

Decisione del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un programma d'azione comunitaria di lotta contro la discriminazione (2001-2006).

Decisione del Consiglio 2004/512/CE dell'8 giugno 2004 che istituisce il sistema di informazione visti.

Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass).

Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato.

Decisione 2007/435/CE del Consiglio del 25 giugno 2007 che istituisce il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi per il periodo 2007-2013 come parte del Programma generale "Solidarietà e Gestione dei Flussi Migratori".

Comunicazione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria EQUAL relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle uguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro –C(2000)853-.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che definisce gli orientamenti per la seconda fase dell'iniziativa comunitaria EQUAL relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuovi mezzi di lotta contro tutte le forme di discriminazione e di disparità connesse al mercato del lavoro – Libera circolazione delle buone idee –COM(2003)840-.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Un sistema di asilo comune europeo più efficiente: la procedura unica come prossima fase" –COM(2004)503-.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013 – COM(2005)123-.

Comunicazione della Commissione: Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea –COM(2005)389-.

Comunicazione della Commissione Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti –COM(2005)390-.

Comunicazione della Commissione Piano d'azione sull'immigrazione legale –COM(2005)669-.

Comunicazione della Commissione Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione – COM(2005)621-.

Comunicazione della Commissione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi –COM(2006)402-.

Comunicazione della Commissione Rafforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione europea –COM(2006)733-.

Comunicazione della Commissione L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione –COM(2006)735-.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della cooperazione pratica. Nuove strutture, nuovi approcci: migliorare la qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo – COM(2006)67-.

---

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona, sessione straordinaria, del 23 e 24 marzo 2000.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 14 e 15 dicembre 2006.

---

Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni del 14/15 ottobre 2002 sull'integrazione.

Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni del 19 novembre 2004 sull'adozione dei Principi comuni di base sull'integrazione.

---

Documento di lavoro dei servizi della Commissione sul Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) per l'apprendimento durante tutto l'arco della vita –SEC(2005)957-.

Proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche e dei Titoli per l'apprendimento permanente -COM(2006)479-.

Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento CE n. 1683/95 che istituisce un modello uniforme per i visti e Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento CE n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi -COM (2003)558-.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata –COM(2004)835-.

Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento CE n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi – COM(2006)110-.

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere –COM(2006)401-.

Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario dei visti –COM(2006)403-.

---

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme e procedure comuni applicabili negli Stati Membri al rimpatrio dei cittadini dei paesi terzi soggiornanti illegalmente – COM(2005)391-.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno -COM(2005)603-.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE –COM(2007)249-.

---

Proposta di Decisione del Consiglio relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione dei visti (VIS) da parte delle autorità degli Stati membri competenti in materia di sicurezza interna e di Eurogol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di atti terroristici e di altre gravi forme di criminalità -COM(2005)600-.

---

Convenzione del Consiglio d'Europa relativa al contrasto alla tratta degli esseri umani, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005.

# 1. LE POLITICHE DI GOVERNO DEGLI INGRESSI E DEL LAVORO

## 1.1. LE VIE LEGALI PER L'IMMIGRAZIONE

- 1.1.1. Una programmazione di flussi flessibile su base triennale – 1.1.2. Elementi quantitativi per la programmazione dei flussi di lavoratori extracomunitari - 1.1.3. Revisione dei canali di ingresso e di soggiorno agevolato. Specifica disciplina di particolari tipologie lavorative – 1.1.4. Ingresso per ricerca di lavoro – 1.1.5. Liste all'estero – 1.1.6. Legalizzazione del soggiorno in casi particolari – 1.1.7. Il lavoro stagionale
- 1.2. MISURE PER FAVORIRE L'IMMIGRAZIONE QUALIFICATA
- 1.3. MODIFICHE ORGANIZZATIVE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
- 1.4. LE PROSPETTIVE DELL'ALLARGAMENTO DELL'UE SUL MERCATO DEL LAVORO
- 1.5. INTERVENTI SUGLI ASPETTI PENSIONISTICI
- 1.6. FORMAZIONE
  - 1.6.1. Formazione universitaria: mobilità – 1.6.2. Formazione universitaria: inserimento ed integrazione dello studente straniero - 1.6.3. Formazione degli adulti – 1.6.4. Formazione all'estero
- 1.7. MISURE PER COMBATTERE IL LAVORO NERO E L'ECONOMIA SOMMERSA

## 1.1. LE VIE LEGALI PER L'IMMIGRAZIONE

Come dimostrato dall'esperienza acquisita negli ultimi decenni, politiche di chiusura indiscriminata non sono utili a limitare gli ingressi ed ad arginare il fenomeno migratorio, ma conducono solo ad un aumento della irregolarità e della clandestinità. Pur non essendo oggettivamente realistica l'eliminazione totale delle situazioni di illegalità, è tuttavia necessario operare per ricondurle a livelli fisiologici, al fine di governare efficacemente il fenomeno migratorio e di riconciliare globalmente la presenza per motivi di lavoro con uno status di legalità. Attualmente la regola cardine del nostro sistema subordina l'ingresso regolare dei migranti all'incontro "a distanza" tra domanda ed offerta di lavoro. È, invece, necessaria una diversa strategia con l'introduzione di adeguati e nuovi meccanismi di ingresso che consentano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche nel Paese, in modo da comprimere, per quanto possibile, le dimensioni dell'irregolarità. Tale prospettiva richiede, dunque, una significativa riforma dei canali di ingresso e dell'accesso al lavoro da parte degli immigrati, rendendo più elastiche le previsioni normative e concretamente governabile l'intero fenomeno connesso all'immigrazione degli stranieri.

### 1.1.1. Una programmazione di flussi flessibile su base triennale

L'attività di programmazione dei flussi svolge un ruolo centrale nella definizione del fabbisogno interno di manodopera straniera.

In base alla normativa vigente, il numero massimo di lavoratori extracomunitari, da ammettere ogni anno nel Paese, viene definito con un decreto del Presidente del Consiglio, adottato al termine di un procedimento di concertazione complesso.

Al fine di rendere possibile una valutazione più accurata delle dinamiche occupazionali di medio-lungo periodo e del fabbisogno di manodopera straniera di famiglie ed imprese, appare necessaria una programmazione triennale delle quote massime di lavoratori extracomunitari da ammettere sul territorio nazionale, con la previsione della possibilità di una rideterminazione annuale dei flussi cui provvedere, comunque, con una procedura semplificata rispetto a quella attualmente vigente. In tal modo, la programmazione consentirebbe una gestione più razionale dei flussi di ingresso, tenendo conto delle capacità di assorbimento a livello territoriale anche dal punto di vista delle prestazioni del *welfare* locale. Una programmazione triennale dei flussi può, infatti, basarsi su un quadro di valutazioni di più ampio respiro in relazione all'evoluzione del Paese e tener conto in maniera più adeguata delle dinamiche demografiche (invecchiamento della popolazione, tendenza alla diminuzione delle persone in età lavorativa, ecc.), economiche (andamento del PIL, andamento del mercato del lavoro, ecc.) e sociali (percorsi di inclusione, ecc.).

Inoltre, la programmazione deve essere resa compatibile con l'equilibrato inserimento dei nuovi arrivati e fondarsi su un'ampia consultazione delle istituzioni e delle parti sociali. In particolare, un

ruolo più attivo nella definizione dei fabbisogni di manodopera straniera e nelle politiche di inclusione a livello territoriale deve venire riconosciuto alle Regioni e agli Enti locali in relazione alle esigenze che emergono dalle specifiche situazioni dei rispettivi territori.

Secondo tale logica occorrerà provvedere ad una attenta riconsiderazione, a livello locale, dei compiti e delle attività dei Consigli territoriali dell'immigrazione (*vedi infra* 2.4) e, a livello centrale, del ruolo del Gruppo tecnico di lavoro istituito presso il Ministero dell'interno<sup>2</sup>.

### 1.1.2. Elementi quantitativi per la programmazione dei flussi di lavoratori extracomunitari

Al fine di poter valutare, in un'ottica triennale, il fabbisogno di lavoratori extracomunitari in Italia è necessario fare ricorso ad una serie di indicatori quantitativi di domanda. Tale attività comporta una serie di difficoltà evidenti, riconducibili:

- all'incertezza sull'andamento dell'economia e dell'occupazione nel triennio;
- alla complessa interazione esistente tra occupazione e disoccupazione dei residenti e nuovi ingressi dall'estero. Infatti, le categorie che accedono al mercato del lavoro sono sempre più differenziate e, rispetto al 2004, vi sono alcuni Paesi comunitari, svincolati dalla programmazione dei flussi, che contribuiscono in maniera significativa a rispondere al fabbisogno occupazionale italiano (soprattutto Romania, Bulgaria e Polonia); inoltre, l'aumento dei ricongiungimenti familiari determina anch'esso un effetto sul mercato del lavoro;
- agli interscambi tra occupazione informale ed occupazione dichiarata, che contribuiscono anch'essi a complicare le stime di fabbisogno occupazionale netto da extra UE, rispetto alle richieste di stabilizzazione di lavoratori irregolari;
- al funzionamento disomogeneo, sul territorio nazionale, dei centri per l'impiego e all'assenza di raccordo dei dati, che non consentono una visione complessiva dall'andamento dell'occupazione.

Per ovviare a tali difficoltà, è necessario formare e disporre di un quadro unitario che unisca i dati relativi agli sviluppi del mercato del lavoro interno, al mutamento demografico, alla rilevazione delle aspettative di assunzione delle imprese e alla domanda rilevata in sede amministrativa negli ultimi anni.

- 1) **Effetto congiunto delle previsioni di diminuzione della popolazione attiva e di aumento dell'occupazione.** Le previsioni sul mercato del lavoro contenute nel DPEF 2008-11 e sull'evoluzione complessiva della popolazione secondo l'Istat evidenziano un'aspettativa di crescita del numero di occupati stranieri di 206.872 unità annue (137.045 a causa della riduzione della popolazione in età lavorativa, più 232.341 per l'atteso aumento dell'occupazione complessiva, meno 162.514 per l'aumento atteso del tasso di occupazione della popolazione residente complessiva). Maggiore sarà l'aumento del tasso di occupazione dei residenti, minore sarà il fabbisogno dall'estero.
  - a. Le previsioni contenute nel quadro programmatico del Documento di programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2008-2011, sul periodo 2007-2009 forniscono una panoramica sull'occupazione complessiva (italiani, comunitari ed extracomunitari). In base a tali previsioni l'occupazione complessiva dovrebbe aumentare di poco più di 232.000 unità all'anno nel triennio 2007-2009 (Tabella 3).
  - b. L'impatto dell'invecchiamento sulla popolazione in età da lavoro è consistente: secondo l'Istat nel 2007-2009, escludendo gli immigrati, la popolazione tra i 15 ed i 64 anni calerebbe di 137.045 unità all'anno, quella tra i 20 ed i 60 anni di 195.000 unità e quella tra i 20 ed i 40 anni si ridurrebbe di 275.000 unità (Tabella 4).

<sup>2</sup> cfr. articolo 2-bis T.U. sull'immigrazione (D. Lgs. n. 286/1998). Il Gruppo Tecnico è stato istituito a supporto del Comitato per il Coordinamento ed il Monitoraggio delle disposizioni del Testo Unico sull'immigrazione. Si tratta di un organismo deputato a fornire le proprie analisi e valutazioni sulle questioni di competenza del predetto Comitato e che è composto dai rappresentanti di tutte le Amministrazioni coinvolte nel complesso ed articolato settore dell'immigrazione. La partecipazione ai lavori del Gruppo può essere estesa, in relazione alle materie oggetto di esame, ai rappresentanti di ogni altra pubblica Amministrazione interessata all'attuazione delle disposizioni del T.U., nonché degli Enti e delle associazioni nazionali e delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

- c. Il dato sull'andamento demografico, ancorché di per sé non rappresenti un indicatore di fabbisogno dall'estero, va considerato anche alla luce della riduzione della disoccupazione tra i residenti (aumento occupazione femminile e degli ultra cinquantenni) e per la parte degli ingressi per ricongiungimento familiare e richiesta di asilo che dà luogo ad attività lavorative.

**Tabella 3 - Previsioni su popolazione, occupati e immigrazione in base al Quadro programmatico DPEF 2008-2011 deliberato dal CdM del 28 giugno 2007**

	2006	2007	2008	2009	Var media 2007-2009
(1) Tasso di occupazione complessivo (15-64 anni) (DPEF)	58,4%	59%	59,7%	60,3%	
(2) Occupati (Indagine forze lavoro) (DPEF)	22.988.000	23.228.955	23.463.409	23.685.024	232.341
(3) Previsioni Istat di riduzione della popolazione 15-64 anni senza 119.900 nuovi immigrati di 15-64 anni	38.708.287	38.567.638	38.441.194	38.297.152	137.045
(4) Occupati 15-64 anni senza nuova immigrazione con tasso di occupazione DPEF e previsioni della popolazione Istat	22.605.640	22.754.906	22.949.393	23.093.183	162.514
(5) Fabbisogno dall'estero = crescita occupati totali + previsioni calo popolazione residente - effetti aumento tasso occupazione residenti					206.872 (5)=(2)+(3)-(4)

Fonte: elaborazione da dati DPEF e Istat

**Tabella 4 - Le previsioni Istat 2006 sull'evoluzione della popolazione italiana con e senza immigrazione**

	2007-2009	2010-2020
Var. media annua della popolazione totale	104.722	12.938
Idem pop. totale con zero immigrazione	-45278	-137062
Var. media annua popolazione 15/64 anni	-17.145	-95.910
Idem pop. 15-64 con zero immigrazione	-137.045	-215.810
Var. media annua popolazione 20-60 anni	-91.274	-117.878
Idem pop. 20-60 con zero immigrazione	-195.751	-222.355
Var. media annua popolazione 20-40 anni	-186.847	-36.883
Idem pop. 20-40 con zero immigrazione	-275.000	-125.036

Fonte: Calcolato usando le previsioni Istat 2006, che includono un'immigrazione annua di 150.000 persone, di cui 119.900 tra i 15 ed i 64 anni, 104.477 tra i 20 ed i 60 anni e 88.153 tra i 20 ed i 40 anni.

2) **Aspettative di assunzione delle imprese e domanda delle famiglie.** La proiezione delle aspettative di assunzione di stranieri da parte delle imprese ed i dati degli anni passati di assunzione dall'estero da parte delle famiglie suggeriscono una previsione di ingressi tra 191.473 e 275.937 all'anno. Questo dato è ipotizzato sommando le previsioni minime e massime della domanda delle imprese<sup>3</sup> nel 2005-7 e i dati retrospettivi sulla domanda di lavoro domestico da parte delle famiglie (Tabella 5).

- Le previsioni Excelsior rilevano la domanda segnalata dalle imprese dei servizi e dell'industria per i soli lavoratori stranieri. Tali previsioni hanno indicato un fabbisogno medio 2005-2007, tra un minimo di 128.973 e un massimo di 190.927 assunzioni di lavoratori extracomunitari/stranieri (Tabella 6). Tuttavia questi dati non indicano un fabbisogno dall'estero ma solo il numero previsto di assunzioni di lavoratori immigrati tra i quali rientravano anche rumeni e bulgari.

<sup>3</sup> Dati forniti da Excelsior-Unioncamere

- Al dato andrebbe aggiunta la domanda annua di ingressi di lavoratori domestici extracomunitari da parte delle famiglie. A tal fine si possono valutare sia le domande di regolarizzazione del 2002 (340.000 dopo 4 anni ovvero circa 85.000 lavoratori domestici all'anno nel periodo 1998-2002) che le domande di ingresso del 2006 (pari a 224.092 ovvero il 48,9% del totale delle domande non stagionali presentate), sommate ai permessi effettivamente rilasciati dal 2003 al 2005 (circa 26.000). Tali dati corrispondono ad una "domanda rilevata" media annua di circa 62.500 unità.

**Tabella 5 - Riassunto delle ipotesi di fabbisogno netto di lavoratori immigrati non stagionali dall'estero nel medio periodo (include gli ingressi di comunitari, di familiari e di altre categorie non presenti nel decreto flussi)**

	Calo medio atteso della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) Istat, 2007-2009	Aumento medio atteso occupazione complessiva (DPEF 2008-2011)	Aumento dell'occupazione garantito dall'incremento del tasso di occupazione dei residenti	Previsioni assunzioni delle imprese dell'industria e dei servizi Excelsior (2005-2007)	Domanda lavoro domestico da parte delle famiglie, domande e ingressi effettivi (2002-2006)	Totale ipotesi fabbisogno annuo di medio periodo
Minimo				128.973	62.500	191.473
Medio	137.045	232.341	162.514			206.872
Massimo				190.937	85.000	275.937

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'interno, del Ministero della solidarietà sociale e di Unioncamere-Ministero del lavoro (vedere tabella seguente).

**Tabella 6 - Le previsioni Unioncamere Excelsior: assunzioni previste dalle imprese di lavoratori immigrati dell'industria e dei servizi (2001-2007)**

	Totale assunzioni extracomunitari*			
	Minimo (v.a.)	% su tot. assunzioni	Massimo (v.a.)	% su tot. assunzioni
2001	101.110	14,2	149.470	20,9
2002	119.940	17,5	163.790	23,9
2003	149.580	22,2	223.940	33,3
2004	136.220	20,2	195.010	28,9
2005	121.800	18,8	182.890	28,2
2006	105.520	15,2	162.320	23,3
2007	159.600	23,3	227.570	27,1
Media 2005-07	128.973	19,1	190.927	26,2

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2007.

- 3) **Dati retrospettivi su domande di assunzione dall'estero e domande di regolarizzazione.** La rilevazione amministrativa sulle domande d'ingresso o di regolarizzazione relative agli anni passati pone in evidenza che tra il 2005 e il 2006 le domande di nulla osta per il lavoro non stagionale sono aumentate del 120% (Tabella 7). Tali dati sono utilizzabili solo ricorrendo a medie pluriennali per normalizzare i picchi di domanda legati alla tempistica e alla dimensione dei decreti flussi del passato.



**Tabella 7 - Domande per lavoratori extracomunitari non stagionali (2005-2006)**

Tipologie quote d'ingresso	Domande 2005	Domande 2006	
	Totale domande pervenute al 27 dicembre 2005	Richieste pervenute al 21 luglio 2006	Richieste pervenute tra il 22 luglio 2006 ed il 31 ottobre 2006
Totale non stagionale	208.526	458.303	26.051
Lavoro domestico - assistenza alla persona		224.092	17.779
Settore edile		80.977	2.307
Altri settori produttivi		153.234	5.835
Di cui rumeni		121.807	4.687
Di cui bulgari		6.020	199
Lavoro domestico - assistenza alla persona	44,7%	48,9%	68,2%
Settore edile	17,1%	17,7%	8,9%
Altri settori produttivi	38,2%	33,4%	22,4%
Di cui rumeni	Circa il 22% dei permessi rilasciati	26,6%	18,0%
Di cui bulgari		1,3%	0,8%

Per il 2005 le percentuali sono relative solo ai paesi non privilegiati.

Fonte: Ministero dell'interno e Ministero della solidarietà sociale

Nel loro complesso i dati disponibili consentono, quindi, di individuare, pur con la cautela necessaria nella loro interpretazione, un livello di fabbisogno compreso tra 191.473 e 275.937 lavoratori non stagionali immigrati all'anno.

Parte di questo fabbisogno è assicurato dall'ingresso di lavoratori comunitari provenienti dai Paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007, di rifugiati riconosciuti e di richiedenti asilo presenti da più di sei mesi, e, parzialmente, dagli ingressi per ricongiungimento familiare e dagli ingressi per lavoro esentati dal tetto numerico. Pertanto le quote per lavoratori non stagionali extracomunitari dovrebbero essere proporzionalmente inferiori. È difficile prevedere i flussi post-allargamento; nel 2006 le domande d'ingresso non stagionale dalla sola Romania sono state oltre 120.000, pari, assieme a quella dalla Bulgaria, al 27,9% delle domande depositate. Si può ritenere che parte della pressione migratoria dalla Romania sia già stata assorbita e che i flussi caleranno in futuro, come è già accaduto per tutti i Paesi dopo l'ingresso nell'UE. E' tuttavia necessario un attento monitoraggio per ridefinire opportunamente la programmazione degli ingressi dall'esterno dell'Unione europea (Tabella 8).

**Tabella 8 - Elementi statistici per la valutazione del fabbisogno di ingressi dall'estero di lavoratori extracomunitari non stagionali per il 2007**

Elementi di stima della domanda di lavoratori dall'estero	Fabbisogni di lavoratori extracomunitari segnalati dalle Regioni, dalle parti sociali e dalle associazioni attive nel campo dell'immigrazione.	In corso di acquisizione
	Assunzioni di lavoratori stranieri previste dalle imprese (industria e servizi) secondo l'indagine Excelsior-Unioncamere media 2005-2007. Non tiene conto della domanda di colf-badanti da parte delle famiglie.	Tra un minimo di 128.973 e un massimo di 190.927.
	Media annua dei permessi extracomunitari + domande nel quadriennio 2003-2006 (numero di permessi rilasciati nel 2003-2005 (95.500) più domande 2006 (458.000)).	138.000
	Calo medio in valore assoluto della popolazione tra i 15 ed i 64 anni nel 2007-2009 (calcolato sulla base delle previsioni demografiche Istat 2006 per l'Italia).	137.000
	Calo medio in valore assoluto della popolazione tra i 20 ed i 60 anni nel 2007-2009 (calcolato sulla base delle previsioni demografiche Istat per l'Italia).	195.000
	Aumento medio annuo dell'occupazione totale in Italia prevista per il 2007-2009 dal DPEF	232.000
Forme d'ingresso diverse dalle quote extracomunitari che rispondono alla domanda di lavoratori stranieri	Nel 2007 rumeni e bulgari cessano di essere extracomunitari.	128.000 domande di ingresso non stag. nel 2006, (27,9% del totale)
	Flussi di lavoratori dai paesi che hanno aderito all'UE nel 2004.	18.000 ingressi di lavoratori Ue8 nel 2005. 8.000 nei primi sette mesi del 2006.
	Ricongiungimenti familiari, (i familiari hanno facoltà di lavorare, ma si tratta in larga parte di minori).	Pari a 28.000 potenziali lavoratori (circa il 34,6% degli 82.278 visti per motivi familiari rilasciati nel 2006.
	Rifugiati (flusso di riconoscimenti), hanno facoltà di lavorare.	5.282 nel 2005
	Ingressi lavoratori fuori quota per casi speciali (art.27 TU).	12.000 nel 2004
	Uscite di lavoratori (l'unica valutazione, per difetto, delle uscite di lavoratori è fornita dalle cancellazioni anagrafiche Istat).	15.700 nel 2005 (valutazione per difetto)

Fonte: Ministero dell'interno, Ministero della solidarietà sociale, Ministero degli affari esteri, Unioncamere-Excelsior, Isfol, Istat.

### 1.1.3. Revisione dei canali di ingresso e di soggiorno agevolato. Specifica disciplina di particolari tipologie lavorative.

Sotto il profilo della programmazione, a quadro legislativo invariato, mantenendo il principio generale di un tetto numerico, particolare attenzione sarà rivolta ad un'articolazione quantitativa e qualitativa degli ingressi più aderente ai fabbisogni.

Da una parte, ciò dovrà essere effettuato con una differente modulazione del decreto sui flussi in base alla tipologia lavorativa (per es. per il lavoro stagionale), con conseguente alleggerimento del volume di quote da gestire in tempi ristretti e l'eliminazione dei molteplici inconvenienti derivanti dalla concentrazione di richieste in un unico momento dell'anno per tutte le tipologie lavorative. La gestione separata dei flussi, tra l'altro, nel momento in cui elimina le sovrapposizioni procedurali e temporali, comporta anche riflessi positivi in termini sia di efficienza che di capacità di risposta degli uffici rispetto alle esigenze delle imprese e delle famiglie.

Dall'altra parte, è indispensabile che le quote d'ingresso siano determinate in corrispondenza della specificità della domanda di manodopera straniera nei vari settori produttivi.

- Per quanto attiene specificamente l'attività di collaborazione familiare (e più in generale l'attività di cura e di assistenza alla persona) ad un fabbisogno in aumento negli ultimi anni<sup>4</sup>, non ha finora corrisposto una sufficiente attribuzione di quote nell'ambito dei provvedimenti sui flussi. Ciò ha impedito di andare incontro alle esigenze delle famiglie e, di conseguenza, di stabilire rapporti di lavoro regolari in ambito domestico, con problematiche di illegalità delle presenze straniere, nonché con ricadute negative sul piano del gettito fiscale, sugli oneri contributivi e sul reddito degli immigrati. In particolare, affinché la categoria delle collaboratrici familiari possa effettivamente corrispondere, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, al fabbisogno del mercato, sono necessari un adeguato sviluppo dei canali per l'incontro della domanda e dell'offerta, nonché la promozione di azioni formative e di riconoscimento delle qualifiche pregresse: progetti in tal senso - in linea, peraltro, con quanto in parte già avviato nel 2007 - possono essere ulteriormente supportati con il Fondo per le politiche per la famiglia.
- Per quanto riguarda in generale il canale di ingresso al di fuori delle quote<sup>5</sup>, dovrà essere valutata l'opportunità di estendere tale possibilità a nuove categorie professionali per lavoro subordinato e autonomo (in modo da agevolare ulteriormente l'ingresso di cittadini stranieri con alte qualifiche, figure professionali utili a sviluppare la competitività del Paese o che effettuano investimenti nel nostro Paese, professionisti indipendenti che chiedono di entrare temporaneamente in Italia per fornire servizi sulla base di contratti di fornitura già conseguiti), così come si rendono indispensabili misure di semplificazione delle procedure, dato che l'effettiva disponibilità sul territorio nazionale di tale personale straniero risente in molti casi di incertezze interpretative, disomogeneità applicative o lungaggini burocratiche.<sup>6</sup>
- Su altro terreno, sarà valutata un'ulteriore ipotesi di ingresso al di fuori delle quote anche per coloro - oltre agli infermieri<sup>7</sup> - che dispongono di specifici titoli professionali e che sono impiegabili nel settore socio-sanitario (per es. operatori sanitari, personale paramedico con particolari qualifiche, ecc.). La consapevolezza del crescente fabbisogno di operatori sanitari non medici di origine straniera impone anche una adeguata riflessione sia sugli attuali sistemi di valutazione dei titoli di studio che sulle relative procedure di ingresso, al fine di consentirne un'immediata operatività in relazione alle esigenze occupazionali. Peraltro, una riflessione più ampia sulla materia è utile anche al fine di rendere l'esperienza migratoria di molti operatori sanitari una risorsa per i Paesi di origine, prevedendo, ad esempio, programmi di ritorno.
- Sempre nell'ottica di agevolare l'ingresso di profili professionali particolarmente richiesti dal mercato del lavoro, con corrispondente rapido e proficuo inserimento lavorativo, sarà oggetto di approfondimento l'opportunità di consentire l'ingresso, al di fuori delle quote, anche a coloro che hanno partecipato a programmi di istruzione e formazione nei Paesi di origine (*vedi infra* 1.6.4). A ciò si aggiunge l'esigenza della convertibilità di alcune tipologie di permesso di soggiorno (con particolare riferimento ai permessi per motivi di studio e formazione, soprattutto

<sup>4</sup> La tendenza all'invecchiamento della popolazione italiana è alla base di una crescente domanda di assistenza che, stante gli attuali sistemi di formazione degli operatori e la tendenza del mercato del lavoro nel settore, dovrà essere soddisfatta nei prossimi anni attraverso l'assunzione di personale straniero. Infatti, se nel 2005 circa il 20% della popolazione aveva più di 65 anni, calcoli statistici portano a prevedere che nel 2050 la popolazione con oltre 80 anni costituirà ben il 15% della popolazione totale. Ciò richiederà un forte impegno nell'assistenza domiciliare, oltre che comportare presumibilmente notevoli riflessi anche sul numero dei ricoveri e sull'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

<sup>5</sup> cfr. articolo 27 T.U. sull'immigrazione (D. Lgs. n. 286/1998).

<sup>6</sup> Da sottolineare la già intervenuta introduzione di una apposita procedura agevolata per il distacco dei lavoratori extracomunitari, dipendenti di aziende comunitarie, che devono entrare in Italia per eseguire opere e servizi oggetto di contratti di appalto (cfr. D.L. n. 10/2007 convertito con Legge n. 46/2007, che sostituisce il nulla osta con una mera comunicazione).

<sup>7</sup> La carenza di personale infermieristico è ormai diventata strutturale nel sistema italiano. Nel 2006 gli infermieri iscritti alla Federazione IPASVI erano 342.000, di cui il 70% operanti nel servizio sanitario nazionale, il 20% presso strutture private e il 10% come liberi professionisti. Un numero ritenuto insufficiente sia dalla stessa Federazione che da stime dell'OCSE, che in un confronto internazionale (dati 2002-2003) ha stimato la presenza di infermieri in Italia notevolmente più bassa della media dei paesi OCSE (5,4 infermieri ogni 1.000 abitanti, contro 6,9 di media). Da ciò deriva l'ampio ricorso ad infermieri di origine straniera (nel 2005 si contavano 6.730 iscritti all'albo, dei quali due terzi provenienti dai nuovi Paesi comunitari, prevalentemente Polonia, Romania e Bulgaria). A questi dati ufficiali si devono aggiungere migliaia di lavoratori che svolgono attività in "nero" presso strutture sanitarie private, lavoratori in attesa di riconoscimento del titolo di studio o di autorizzazione all'ingresso. Il recente ingresso di Romania e Bulgaria nell'UE potrebbe eliminare parte delle difficoltà di inserimento regolare nel SSN incontrate dagli stranieri.

quando si tratta di formazione avanzata, per esempio: corsi post-laurea, masters e dottorati di ricerca) al di fuori delle quote o, comunque, sulla base di modalità meno rigide rispetto a quelle ordinarie. Ciò contribuirebbe a favorire un'immigrazione qualificata ed a privilegiare il radicamento/inserimento sociale ed il regolare soggiorno dello straniero sul territorio nazionale, esonerando gli interessati, qualora si modificchino finalità e requisiti del soggiorno, dall'obbligo di uscire e rientrare in Italia, praticamente in concorrenza con chi non ha mai soggiornato nel nostro Paese o, comunque, non dispone di analoghi titoli.

#### 1.1.4. Ingresso per ricerca di lavoro

Tra i diversi meccanismi finalizzati a favorire l'incontro legale tra domanda e offerta di lavoro, occorrerà prevedere l'introduzione di un permesso di soggiorno per "ricerca di lavoro", di durata temporale limitata, nell'ambito di quote prestabilite. Tale tipo di ingresso, superando le rigidità collegate alle attuali norme sull'ingresso per motivi di lavoro, potrebbe avvenire secondo diverse modalità, tra le quali:

- sponsorizzazione collettiva, riservata a istituzioni (per esempio: Regioni ed Enti locali) ed associazioni/organizzazioni di rappresentanza (per esempio: associazioni imprenditoriali e professionali, organizzazioni sindacali, patronati), in grado di assicurare la sussistenza della persona immigrata e di garantire e/o accompagnare il suo inserimento nel mercato del lavoro;
- sponsorizzazione da parte di privato cittadino (italiano, comunitario, straniero in possesso di permesso CE per lungo soggiornanti), entro ristretti limiti numerici, a fronte di impegni ad assicurare il sostentamento della persona immigrata durante il periodo di ricerca di lavoro, con precise garanzie patrimoniali;
- auto-sponsorizzazione, a fronte di mezzi di sussistenza adeguati e precise garanzie patrimoniali.

Il permesso di soggiorno per ricerca di lavoro consentirebbe allo straniero l'iscrizione ai Centri per l'impiego sin dal momento dell'ingresso in Italia e, naturalmente, sarebbe convertibile in permesso di soggiorno per lavoro o altro titolo allorquando si verificassero le condizioni necessarie. Ai lavoratori migranti a cui venisse rilasciato un visto di ingresso per ricerca lavoro dovrebbero essere contestualmente fornite, da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero, informazioni essenziali ed un preliminare orientamento rispetto ai servizi cui fare riferimento, una volta entrati in Italia, per accedere a colloqui/interviste oppure ad altre forme di reclutamento presso imprese e/o unità produttive.

#### 1.1.5. Liste all'estero

Per favorire l'ingresso legale di manodopera ed introdurre un meccanismo che renda maggiormente trasparente e governabile l'incontro domanda-offerta, in relazione alle esigenze del mercato del lavoro, vanno incentivate, anche sulla scorta dell'esperienza svolta in passato, liste di cittadini extracomunitari disponibili a lavorare in Italia. Tali liste, suddivise per nazionalità ed organizzate in base ai titoli professionali, alla conoscenza della lingua italiana, oppure all'eventuale partecipazione a programmi di istruzione e formazione nei Paesi di origine, debbono confluire in appositi ambienti informatizzati<sup>8</sup>, disponibili per la consultazione da parte delle imprese interessate ad assumere personale straniero con richieste nominative o numeriche. Soggetti istituzionali, organismi internazionali ed associazioni non governative (sia in Italia che nei Paesi di origine, sulla base di specifici accordi di cooperazione) possono contribuire sia alla messa a punto che all'alimentazione delle liste ed al controllo degli ingressi. Per scongiurare il ripetersi di fenomeni di illegalità generalizzata vanno, comunque, individuati opportuni canali e strumenti per consentire e controllare l'ingresso di lavoratori extracomunitari provenienti da quei Paesi in cui le liste non siano state realizzate.

Ai fini dell'incontro domanda-offerta di lavoro, vanno anche previste forme strutturate di comunicazione del fabbisogno italiano destinate ad essere diffuse nei Paesi da cui provengono i

<sup>8</sup> In proposito cfr. il DPR 27 luglio 2004, n. 242, recante regolamento per la razionalizzazione e l'interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione: si tratta, quindi, di perfezionare ed integrare un sistema, già previsto, di banche dati interministeriali.

maggiori flussi migratori, con le quali vengono fornite informazioni rispetto alle categorie e ai profili professionali che possono trovare agevolmente opportunità di impiego, ai settori d'occupazione carenti di manodopera, alle qualifiche richieste, alla situazione dei mercati locali del lavoro in regioni/province italiane. In tale prospettiva, vanno definiti i criteri per la messa a punto di liste nominative, ove possibile, da parte di referenti istituzionali del Paese interessato, con un'azione di controllo e monitoraggio da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari italiane e/o di organismi internazionali. L'utilità di dette liste – in formati elettronici compatibili con la creazione e la diffusione di banche dati – si dispiega con riferimento a figure professionali disponibili all'estero che risultano rispondenti alle esigenze del sistema produttivo italiano.<sup>9</sup>

#### **1.1.6. Legalizzazione del soggiorno in casi particolari**

Al fine di riassorbire eventuali situazioni residue di irregolarità riguardo la presenza sul territorio nazionale di extracomunitari, può essere previsto, in particolari circostanze, il ricorso a meccanismi di regolarizzazione individuale, basati su criteri certi e definiti, da valutare, comunque, caso per caso, anche in relazione al positivo riscontro effettuato tra inserimento nel contesto socio-economico in comparazione ai legami residui con il Paese di origine.

Inoltre, in aggiunta alle misure di regolarizzazione già adottabili in alcuni specifici casi<sup>10</sup>, va attentamente riconsiderata e meglio definita l'ipotesi di concessione di permessi di soggiorno per motivi umanitari a favore dello straniero che versi in particolari condizioni, nel momento in cui egli dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

Infine, va effettuata una riflessione per la condizione dello straniero che, già titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, abbia perso la regolarità del soggiorno a seguito di cessazione del rapporto di lavoro prestato per un congruo periodo di tempo, senza aver avuto ancora l'opportunità di instaurare un nuovo rapporto di lavoro.

#### **1.1.7. Il lavoro stagionale**

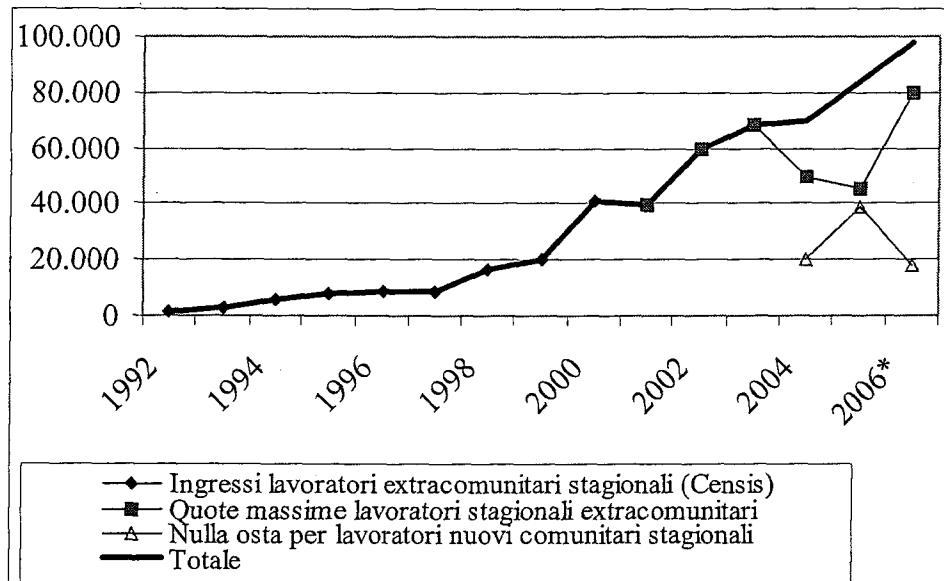
Il lavoro stagionale trova la sua maggiore applicazione nel settore dell'agricoltura e in quello turistico-alberghiero. Negli ultimi anni esso ha conosciuto un forte sviluppo, come risulta dal prospetto che segue (Tabella 9).

---

<sup>9</sup> Tale attività è stata già realizzata positivamente con alcuni Paesi con i quali il Governo italiano ha sottoscritto accordi bilaterali in materia di gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro.

<sup>10</sup> Per esempio, con la concessione di permessi di soggiorno per protezione sociale, convertibili al di fuori delle quote in altro titolo di soggiorno, in favore di cittadini extracomunitari che collaborino con le autorità nell'individuazione di autori di reati connessi con l'organizzazione dell'immigrazione clandestina (cfr. articolo 18 TU sull'immigrazione).

Tabella 9 - Evoluzione del numero di lavoratori stranieri stagionali in Italia (1992-2006)



Nota:

- Le quote destinate all'impiego di lavoratori stagionali extracomunitari sono salite da 39.400 nel 2001 a 80.000 nel 2006 (a cui vanno aggiunti circa 18.000 lavoratori neocomunitari).
- I dati sui nulla osta per lavoratori dei nuovi paesi comunitari nel 2006 si limitano a quelli disponibili a fine luglio, quando l'Italia ha rinunciato ad applicare restrizioni quantitative sugli ingressi.
- Fino all'anno 2000 si tratta di dati Censis, mentre per gli anni successivi si fa riferimento alle quote massime stabilite dai decreti sui flussi per gli extracomunitari e sui nulla osta al lavoro per i neocomunitari.

La peculiarità dell'impiego di manodopera stagionale esige una adeguata tempestività nell'ingresso dei lavoratori, rispetto alle specifiche esigenze dei sistemi produttivi in cui essi devono essere impiegati (per esempio, coltivazioni e raccolta di prodotti ortofrutticoli o fasi di picco nella domanda di servizi turistici) e richiede regole più flessibili e tempistiche accelerate, sia nella determinazione delle quote, sia nelle procedure amministrative.

Inoltre, soprattutto per quanto riguarda il settore agricolo, è necessaria una particolare attenzione ai fenomeni di impiego irregolare, sfruttamento e riduzione in schiavitù di manodopera immigrata. Una programmazione adeguata e procedure amministrative più veloci contribuiscono, infatti, a scongiurare il verificarsi di tali deprecabili fenomeni.

Va, altresì, proseguita e sviluppata la collaborazione tra le associazioni datoriali, le organizzazioni sindacali e l'Amministrazione sia per quanto attiene alla definizione dei fabbisogni, sia relativamente all'utilizzo del canale telematico per le richieste di assunzione di lavoratori stagionali da presentare agli Sportelli unici per l'immigrazione.

Infine, la particolare configurazione del lavoro stagionale, che può portare alla richiesta, da parte delle imprese, di occupazione dei medesimi lavoratori per più periodi successivi, deve far considerare con favore la previsione di contratti e di permessi pluriennali.

## 1.2. MISURE PER FAVORIRE L'IMMIGRAZIONE QUALIFICATA

Un Paese ad immigrazione consistente deve essere attento a favorire, soprattutto, un'immigrazione qualificata, in linea, peraltro, con quanto avviene negli altri Paesi dell'UE.

Nella situazione attuale, risulta ancora basso il numero di studenti e ricercatori extracomunitari presenti in Italia. Per poter essere realmente competitivo, il Paese ha più che mai bisogno di partecipare alla circolazione mondiale del sapere. Vanno, quindi, introdotti canali privilegiati per lavoratori altamente qualificati e corsie preferenziali per l'ingresso e la permanenza in Italia di studenti, ricercatori, docenti, alte professionalità, investitori ed imprenditori provenienti da aree extra-UE,

incentivando università, istituti di ricerca, fondazioni ed imprese ad avvalersi quanto più possibile dei flussi internazionali di “capitale umano” e di investimenti.

Tra i casi particolari di ingresso al di fuori delle quote, particolare attenzione dovrà essere riservata ai “lavoratori” extracomunitari in grado di apportare particolari contributi alla conoscenza (in particolare: a quella scientifica; alle applicazioni tecnologiche; alla qualità, anche artistica, della produzione) o che si inseriscano in attività di particolare e riconosciuto valore sociale. A tali profili andrebbe aggiunto anche quello relativo agli imprenditori che investono in Italia risorse economiche.

Un canale d’ingresso semplice e rapido va riservato alle professionalità ad alta qualificazione che devono essere utilizzate sul nostro territorio dalle imprese. Nell’ottica di una maggiore circolazione del sapere e, quindi, anche di studenti stranieri, è opportuna la promozione di un’informazione da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari rispetto alle opportunità di studio e formazione avanzata in Italia, accompagnata da maggiore rapidità delle medesime strutture nell’esame della documentazione per l’iscrizione e l’ingresso degli studenti.

Con particolare riferimento alla procedura per l’ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica dovrà essere previsto che la domanda di ammissione in Italia possa essere accettata anche quando i cittadini di Paesi terzi si trovino già sul territorio nazionale.

La promozione dell’immagine dell’UE come centro mondiale di eccellenza per gli studi, la formazione professionale e la ricerca scientifica rappresentano uno degli obiettivi strategici di maggior rilievo nelle politiche prefigurate dalla Strategia di Lisbona<sup>11</sup>. Non è un caso se, nel marzo del 2000, il Consiglio Europeo di Lisbona ha approvato l’istituzione dello Spazio europeo della ricerca, il cui scopo primario consiste nel costituire all’interno della Comunità, entro il 2010, “l’economia della conoscenza più competitiva e più dinamica al mondo”. In tale contesto si inseriscono varie iniziative tese a rimuovere gli ostacoli alla mobilità di studenti e ricercatori in Europa e a costituire attrazione per la ricerca di elevata qualità. Si segnalano, in proposito, le direttive 2004/114/CE e 2005/71/CE. Con la prima si obbligano gli Stati membri a predisporre le modalità di rilascio delle autorizzazioni necessarie a consentire la mobilità intracomunitaria di studenti extracomunitari e si dà facoltà agli Stati membri di istituire una procedura accelerata per il rilascio dei permessi di soggiorno o dei visti, attraverso la stipula di una convenzione tra l’autorità competente dello Stato membro e l’istituto di insegnamento presso il quale il cittadino straniero è chiamato a svolgere il corso di studi. Con la seconda si fa esplicito riferimento al raggiungimento dell’obiettivo del 3% del PIL dell’Unione investito in ricerca, incoraggiando l’investimento dei privati e quindi anche delle imprese.

Sotto altro profilo, venendo anche incontro alle esigenze manifestate dal mondo imprenditoriale italiano, vanno confermate ed incentivate le particolari agevolazioni, nel rilascio dei “visti affari”, per gli imprenditori stranieri invitati in Italia da parte di imprese iscritte ad Associazioni o Confederazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL, nonché il rilascio dei “visti affari” anche per la prestazione di brevi ed occasionali attività lavorative o di aggiornamento professionale.

---

<sup>11</sup> La politica dell’Unione europea in materia di immigrazione ha sempre più chiare implicazioni per la competitività e per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona. In base a fonti statistiche (Eurostat-proiezioni dicembre 2004) la popolazione dell’UE, anche a causa dell’immigrazione, dovrebbe in un primo tempo salire debolmente fino al 2025, per poi progressivamente diminuire. Secondo stime della Commissione europea, il declino che colpirà la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) sarà ancora più rapido. Di fronte a tale fenomeno di contrazione della manodopera, l’Europa sta tentando di realizzare un approccio più integrato e calibrato rispetto alla tematica dell’immigrazione in generale, con particolare riguardo al miglioramento della mobilità professionale e di quella tesa a fini di ricerca scientifica. Tra i documenti programmatici elaborati dalla Commissione assumono rilievo: la Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento europeo -COM(2005)123-, tendente ad istituire un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013; la Comunicazione della Commissione -COM(2005)669-, che contiene il Piano d’azione (con la proposta di alcune direttive in materia) sull’immigrazione legale finalizzato a realizzare un quadro armonizzato per favorire l’immigrazione legale cosiddetta “economica”; le Proposte di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di visti -COM(2006)403- e scambi di dati tra Stati membri -COM(2004)835-; la Proposta di modifica di Regolamento che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi -COM(2006)0110-; la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio inerente alle statistiche comunitarie in materia di migrazioni e di protezione internazionale -COM(2005)375-.

### **1.3. MODIFICHE ORGANIZZATIVE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

La materia della razionalizzazione dei requisiti necessari per il rilascio del nulla osta al lavoro, del permesso di soggiorno e del suo rinnovo, nonché la semplificazione delle relative procedure rientra nell'ambito più generale della necessità di una semplificazione amministrativa e va adeguatamente affrontata, oltre che con i necessari interventi normativi, nel contesto di una riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione costituiti presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo.

In particolare va riconsiderato il tema degli obblighi in capo al datore di lavoro (in primo luogo spese di rimpatrio e sistemazione alloggiativa), collegati alla stipula di un contratto di soggiorno per lavoro. Gli obblighi imposti dal contratto di soggiorno non solo hanno fatto registrare effetti negativi nei comportamenti dei datori di lavoro, nei casi di prosecuzione di un precedente rapporto di lavoro o di instaurazione di un nuovo rapporto con lavoratori già regolarmente presenti sul territorio nazionale, ma anche gli stessi requisiti dell'alloggio hanno comportato notevoli problemi in ordine alle certificazioni. La sistemazione alloggiativa del cittadino straniero – sia nei casi di ingresso per lavoro che per i ricongiungimenti familiari – deve dunque far riferimento a parametri riconducibili alla dignità dell'alloggio (ospitalità diretta, pensionati o convitti, alberghi, case di civile abitazione, ecc.) senza però diventare oggetto di certificazioni, tanto più in considerazione dell'estrema disomogeneità dei criteri adottati a livello territoriale nella definizione di requisiti abitativi, che sono stati spesso fattore di disguidi e ritardi da parte di uffici pubblici, di amministrazioni o strutture locali (Comuni, ASL), con forti aggravii burocratici delle pratiche e disagi nei confronti dei cittadini.

Sotto il profilo di una migliore e più efficace gestione delle procedure relative alla presentazione delle istanze di assunzione dei lavoratori stranieri, la riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione deve riguardare la completa informatizzazione delle procedure, per consentire, quindi, una consultazione informatizzata delle amministrazioni coinvolte nei procedimenti medesimi e portare a compimento la razionalizzazione e l'interconnessione già, peraltro, prevista dalla normativa vigente in materia. In tale ambito, si potranno anche prevedere forme di supporto e collaborazione, a livello nazionale e locale, con vari soggetti interessati, a vario titolo, nella materia (associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali, patronati, ecc.). Infine, vanno predisposte idonee misure di semplificazione dei procedimenti di rilascio del nulla osta e del conseguente permesso di soggiorno, procedure che, nella situazione attuale risultano particolarmente gravose. La realizzazione di interventi di semplificazione rappresenta un obiettivo strategico nell'ottica del futuro trasferimento della competenza in materia ai Comuni. Tali misure, oltre che comportare un alleggerimento dell'attività degli uffici, debbono riguardare l'allungamento della durata dei permessi di soggiorno, le modalità dei rinnovi, la previsione della validità del permesso di soggiorno scaduto nelle more del rinnovo.

Al fine di valorizzare lo sviluppo delle capacità del lavoratore straniero e di garantire un impiego corrispondente alla qualifica posseduta, nonché di migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, è indispensabile l'ampliamento della gamma di possibilità, così come delle quote riservate alle conversioni dei permessi di soggiorno per studio e formazione professionale in permessi di soggiorno per lavoro (sia subordinato che autonomo).



## **1.4. LE PROSPETTIVE DELL'ALLARGAMENTO DELL'UE SUL MERCATO DEL LAVORO**

L'impatto dei lavoratori subordinati neocomunitari provenienti da 8 dei 10 Paesi, nuovi Membri UE dal 1° maggio 2004<sup>12</sup>, nei cui confronti è stato applicato il regime transitorio per l'accesso al mercato del lavoro interno, è risultato estremamente modesto. Infatti, durante il periodo transitorio (1° maggio 2004-27 luglio 2006), sono entrati in Italia complessivamente circa 35.000 lavoratori neocomunitari non stagionali. Anche nell'insieme dell'UE, tale impatto è risultato limitato.<sup>13</sup>

D'altro canto, le esperienze del passato hanno dimostrato che non è possibile, nel complesso, stabilire una diretta correlazione tra consistenza dei flussi migratori e allargamento dell'UE. La mobilità dei lavoratori provenienti dai Paesi di nuova adesione ha avuto in complesso effetti positivi, rendendo il mercato del lavoro più competitivo e favorendo la crescita economica, con positive ricadute sulle finanze pubbliche.

L'impatto dei lavoratori provenienti dai due Paesi nuovi membri dell'UE dal 1° gennaio 2007 è stato rilevante, con particolare riferimento ai flussi provenienti dalla Romania, che hanno, infatti, rappresentato nel 2006 il 27% (121.000 su 458.000 lavoratori non stagionali) delle domande complessive di nulla osta al lavoro per l'assunzione di manodopera extracomunitaria presentate agli sportelli unici per l'immigrazione. Data la dimensione di questi flussi, le assunzioni di lavoratori provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria devono essere attentamente monitorate per numero e settori produttivi d'impiego, anche per le conseguenze rispetto alla fissazione di quote per lavoratori extracomunitari provenienti dal resto del mondo.

## **1.5. INTERVENTI SUGLI ASPETTI PENSIONISTICI**

La normativa previdenziale italiana applicabile ai lavoratori extracomunitari è ispirata al principio della parità di trattamento con i lavoratori italiani e comunitari. Tale principio di non discriminazione trova fondamento giuridico nell'articolo 38, comma 2, della Costituzione ed in norme internazionali vincolanti.

L'Italia ha stipulato con numerosi Paesi extracomunitari (Argentina, Australia, Brasile, Canada, Capo Verde, Croazia e altri Stati nati dal dissolvimento della ex- Jugoslavia, Jersey e Isole del Canale, Principato di Monaco, Repubblica di San Marino, Santa Sede, Stati Uniti d'America, Tunisia, Turchia, Uruguay, Venezuela) convenzioni internazionali di sicurezza sociale che consentono la totalizzazione dei periodi assicurativi al fine dell'apertura del diritto alle prestazioni previdenziali. Nate sostanzialmente per regolare le situazioni degli immigrati italiani in quei Paesi, queste vengono usualmente applicate ai cittadini dei Paesi oggetto di convenzione che lavorano in Italia.

Sarà incentivata la politica volta alla definizione di accordi e convenzioni in ambito internazionale in materia di prestazioni previdenziali.

## **1.6. FORMAZIONE**

### **1.6.1. Formazione universitaria: mobilità**

La mobilità, sia in entrata che in uscita dal nostro Paese, deve diventare un asse portante della formazione superiore e, quindi, parte integrante dei processi educativi e dei contenuti dei piani di studio. Lo scambio internazionale di persone e di conoscenze è un prerequisito di base per il miglioramento

<sup>12</sup> Nei confronti di Cipro e Malta, in ragione della modesta consistenza numerica della forza lavoro coinvolta, il Trattato di adesione esclude la facoltà dei Paesi Membri dell'UE a 15 di applicare il regime transitorio per l'ingresso dei lavoratori subordinati.

<sup>13</sup> Come rilevato, nel febbraio 2006, dal Rapporto della Commissione europea sul funzionamento del periodo transitorio previsto dal Trattato di adesione del 2003 (1° maggio 2004-30 aprile 2006), nel quale è stato tracciato un primo bilancio ufficiale della moratoria sulla libera circolazione dei lavoratori dopo l'Allargamento.

della qualità dell'istruzione e per l'efficace formazione delle risorse umane. A livello europeo l'importanza della cooperazione nel settore universitario, quale principale strumento di collaborazione regionale, è stata enfatizzata dalle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona (2000) dove si è evidenziato che la risposta degli Stati membri, per corrispondere alle sfide lanciate dal processo di globalizzazione, non poteva limitarsi ai confini geografici dell'Unione o dell'Europa.

Nel corso di questi ultimi anni, tra i possibili metodi per attuare la strategia di Lisbona, hanno assunto un ruolo sempre più importante, nel settore dell'istruzione superiore, l'aumento dei finanziamenti per la ricerca e gli interventi per la riforma dei sistemi d'istruzione. L'incentivazione delle collaborazioni internazionali, in ambito formativo e di ricerca, permetterebbe la mobilità tra studenti, professori e ricercatori universitari. Inoltre, sono state messe in campo specifiche iniziative mirate all'esercizio dell'attrattività da parte del nostro sistema universitario (per esempio, attribuzione di borse di studio, programma Marco Polo per studenti cinesi).

Il nostro Paese si accinge, anche, a lanciare una campagna sistematica di promozione all'estero della sua offerta formativa, così come delle alte professionalità nel settore dell'istruzione superiore e della ricerca.

Le azioni intraprese a supporto dell'internazionalizzazione del nostro sistema di istruzione superiore hanno anche facilitato la partecipazione di molti dei nostri Atenei al Programma comunitario Erasmus Mundus per gli anni 2004-2008, promosso dalla Commissione europea e finalizzato a rafforzare la capacità di attrazione dei sistemi europei d'istruzione superiore nei confronti dei Paesi terzi. Si tratta della creazione di una rete di corsi di formazione avanzata, dell'offerta di un sistema di borse di studio per studenti e di incarichi di docenza e ricerca. Grazie allo stanziamento di fondi aggiuntivi, nel Programma Erasmus Mundus sono attive, inoltre, cosiddette "finestre" geografiche che permettono di rafforzare la mobilità dai Paesi di aree geografiche strategiche per l'Europa, in primo luogo la Cina e l'India. Con l'istituzione della nuova "Finestra di cooperazione esterna" (*External cooperation window*) vengono incentivati anche i flussi di mobilità verso l'Italia e gli altri Paesi europei dall'area Sud-Mediterraneo, dal Medio Oriente e da alcuni Paesi del Golfo, dalla Russia e dalle Repubbliche ex-sovietiche asiatiche. Obiettivo del Programma è creare una rete di esperienze formative in grado di competere con successo nel "mercato" mondiale dell'alta formazione. La partecipazione da parte dei nostri Atenei al Programma Erasmus Mundus testimonia l'esigenza di proseguire nella direzione intrapresa.

Nei prossimi anni si devono aggiungere, al di là dei liberi processi attivati dagli atenei e dal libero scambio degli studenti, azioni più mirate, concordate con gli altri Paesi, al fine di:

- ottenere reciproci finanziamenti;
- attivare laboratori congiunti di ricerca per raddoppiare gli investimenti ed avere valide ricadute nel nostro Paese;
- individuare le professionalità nel mondo e far conoscere quelle del nostro Paese, attraverso la complementarità dei progetti internazionali ed in coerenza con le linee guida del piano di ricerca nazionale.

#### **1.6.2. Formazione universitaria: inserimento ed integrazione dello studente straniero**

L'Italia persegue da tempo una politica tesa a favorire l'accoglienza e l'integrazione degli studenti stranieri nel mondo universitario. Le disposizioni che regolano l'immatricolazione degli studenti stranieri<sup>14</sup> hanno subito, nel corso degli anni, modifiche e semplificazioni, sia in termini di comprensione che di pratica attuazione della disciplina vigente, che hanno agevolato l'accesso agli studi universitari.

Occorre, pertanto, anche per il triennio 2008/2010, mantenere tale orientamento di apertura, volto a migliorare e rendere la regolamentazione del settore sempre più rispondente alle effettive esigenze dei diversi soggetti interessati (Università – Ambasciate – Studenti).

---

<sup>14</sup> Adottate per il triennio 2005/2007 di concerto tra i Ministeri dell'Università e ricerca, degli Affari esteri e dell'Interno.

In applicazione del recente Accordo tra la Repubblica Popolare di Cina e la Repubblica Italiana, si proseguirà nella linea di particolare attenzione rivolta sin da ora agli studenti cinesi, al fine di incrementarne la presenza nei nostri Atenei, anche attraverso l'attuazione del Progetto "Marco Polo" promosso dalla Conferenza dei Rettori delle Università e da Confindustria e già avviato.

Più in generale si provvederà ad acquisire, annualmente, le disponibilità dell'offerta formativa che gli Atenei stabiliranno, consentendo agli studenti interessati la migliore conoscenza nelle possibilità loro offerte. In sede di richiesta di tale offerta, verrà evidenziata la opportunità di armonizzazione delle esigenze della politica estera culturale, da conseguire anche attraverso la valorizzazione dei rapporti con i Paesi delle aree geografiche ritenute dagli Atenei stessi di maggior interesse. I dati suddetti dovranno consentire l'adozione del conseguente provvedimento interministeriale relativo alla determinazione del numero dei visti di ingresso per motivi di studio.

Ai sensi della vigente normativa, ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti è riconosciuta la parità di accesso ai corsi universitari rispetto agli studenti comunitari, il che comporta anche evidenti risvolti positivi sul successivo inserimento nel mondo del lavoro degli studenti interessati. Per quanto attiene ai corsi a numero programmato, infatti, la citata categoria di studenti non grava sul contingente riservato a quelli provenienti dall'estero, ma rientra nelle graduatorie formulate sulla base dei posti determinati dalle esigenze nazionali. Da ciò, il diretto esito della spendibilità in Italia del titolo conseguito nei settori occupazionali di riferimento della disciplina prescelta e, quindi, anche della piena integrazione in campo sociale.

Inoltre, si dovrà perseguire un'accelerazione della procedura di rinnovo del permesso di soggiorno al termine del periodo universitario per la prosecuzione di studi post-universitari, sensibilizzando tutte le istituzioni interessate su tale necessità.

Per facilitare l'accesso degli stranieri alle università e il completamento degli studi universitari, sono previsti la rinnovabilità del permesso di soggiorno, la concedibilità di borse di studio, sussidi e premi agli studenti stranieri previa valutazione delle loro condizioni economiche, la realizzazione di corsi di lingua italiana per gli stranieri che intendono accedere all'istruzione universitaria in Italia e il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero.

Il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio deve essere incentivato e favorito con politiche di semplificazione delle procedure, al fine di non vanificare le potenzialità formative sviluppate dallo studente straniero e le conseguenti prospettive di sbocchi professionali. A tale scopo, sono auspicabili un rapido avvio di tutti gli adempimenti connessi ed una costruttiva comunicazione tra le istituzioni interessate, ai fini dell'acquisizione della documentazione attestante il superamento della verifica di profitto durante il percorso universitario e il conseguimento del diploma di laurea per gli studenti intenzionati a frequentare corsi post-universitari; ciò al fine di consentire a questi ultimi di iscriversi ai corsi medesimi nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno.

Con riferimento alle borse di studio, ai prestiti d'onore ed ai servizi abitativi, concessi, in base all'art. 46, comma 5, del DPR n. 394/1999, agli studenti stranieri a parità di trattamento con gli studenti italiani (sulla base di valutazioni di merito e tenuto conto delle loro condizioni economiche), appare necessario accelerare il rilascio e l'inoltro, da parte delle rappresentanze diplomatiche-consolari italiane all'estero, all'università indicata dallo studente delle dichiarazioni ed attestazioni concernenti la validità dei titoli di scuola secondaria stranieri e l'equivalenza nel sistema italiano del voto o del giudizio del titolo di studio straniero.

Va ricordato, infine, che gli studenti stranieri non appartenenti all'Unione europea accedono, a parità di condizioni con gli studenti italiani, ai servizi e agli interventi per il diritto allo studio.<sup>15</sup> Per i soggiorni di breve durata, finalizzati allo svolgimento di corsi di lingua o di altri corsi formativi di durata inferiore a tre mesi, l'ottenimento del visto di ingresso dovrebbe essere reso più rapido e semplice, una volta verificata, da parte delle rappresentanze diplomatiche, la documentazione attestante

---

<sup>15</sup> cfr. articolo 13 del D.P.C.M. 9 aprile 2001, adottato in attuazione dell'articolo 4 della L. 2 dicembre 1991, n. 390, sull'uniformità di trattamento nel diritto agli studi universitari.

l'iscrizione al corso ed un'adeguata garanzia della disponibilità dei mezzi economici di sussistenza per la durata del soggiorno e per il rientro nel Paese di provenienza.<sup>16</sup>

### 1.6.3. Formazione degli adulti

La presenza straniera extracomunitaria ha assunto negli ultimi anni le caratteristiche di una componente strutturale del nostro Paese in termini di formazione. Il consolidamento di tale tendenza nei contesti territoriali locali è confermato dalla crescente presenza di nuclei familiari, espressione di un progetto migratorio sempre più orientato verso la stabilizzazione nel Paese di destinazione. Da ciò l'esigenza di attuare percorsi di integrazione in grado di facilitare l'effettivo inserimento sociale e lavorativo dell'immigrato. In tale contesto, la conoscenza della lingua e della cultura italiana, nonché dell'educazione civica di base, rappresenta un passaggio essenziale per agevolare il processo di integrazione nella società. Una priorità, di carattere europeo, consiste oggi nella programmazione dell'apprendimento in età adulta, allo scopo di:

- assicurare sufficienti investimenti nell'istruzione e nella formazione;
- assicurare efficienza mediante la progettazione di educazione e formazione corrispondenti ai bisogni dei soggetti in apprendimento;
- incrementare la conoscenza del proprio ruolo nella società e nell'economia.<sup>17</sup>

Se l'apprendimento della lingua italiana e l'acquisizione di un titolo di studio rappresentano i principali bisogni formativi dei cittadini stranieri, le sedi formative sono rappresentate essenzialmente dai Centri Territoriali Permanenti e dai corsi serali (in forma residuale per gli adulti stranieri).

Presso le sedi carcerarie (232 sedi) su 949 corsi attivati, 102 concernono corsi per l'integrazione linguistica e sociale dei cittadini stranieri.

La domanda inespressa è, da ogni punto di vista, una rilevante criticità e, insieme, un punto di attenzione: esiste, infatti, un'aliquota assai rilevante di domanda che non viene intercettata dalla normale offerta formativa, stimabile in circa il 50%. In linea con gli orientamenti europei, le politiche nazionali sono essenzialmente attestate sulla necessità di incrementare e qualificare, anche qui in termini di equità ed efficienza, l'offerta formativa diretta alla popolazione straniera adulta.

Nell'ambito della programmazione di attività formative diretta alla popolazione straniera adulta, riveste un'importanza primaria la formazione in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro. Per quanto riguarda in particolare il lavoro agricolo, le parti sociali hanno proposto di costituire, nell'ambito delle Commissioni Tripartite<sup>18</sup>, apposite sezioni per l'agricoltura, composte dai rappresentanti sociali del settore primario, con il compito di attuare una politica attiva del lavoro in agricoltura, da svolgersi in collaborazione con i Centri per l'Impiego, i Comuni già titolati alla pubblicazione degli elenchi anagrafici degli operai agricoli e gli altri soggetti competenti in materia. A tali organismi si propone, inoltre, di attribuire il compito di promuovere ed indirizzare idonee politiche formative e del lavoro, anche con riferimento alle problematiche specifiche dei lavoratori migranti.

### 1.6.4. Formazione all'estero

Il meccanismo della selezione e formazione all'estero riveste una particolare importanza ai fini di un efficace incontro tra domanda ed offerta di lavoro, e va adeguatamente incentivato. Anche alla luce di quanto in precedenza sperimentato attraverso progetti-pilota, va rilevato, in proposito, che già la attuale cornice normativa di riferimento<sup>19</sup> consente la realizzazione di programmi formativi

<sup>16</sup> Un passo importante in tal senso è stato fatto con l'articolo 5 del D.L. 15 febbraio 2007, n. 10, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 aprile 2007, n. 46, recante disposizioni urgenti volte a dare attuazione ad obblighi comunitari, che ha eliminato, per i soggiorni di durata inferiore a tre mesi di cittadini extracomunitari, la necessità di chiedere, oltre al visto di ingresso alle rappresentanze diplomatiche, il permesso di soggiorno al questore competente, entro otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia.

<sup>17</sup> A livello nazionale, le dinamiche domanda/offerta nel sistema di istruzione sono ben evidenziate dall'ultimo monitoraggio EDA (dati 2004/2005), con i seguenti dati sintetici: 119.989 iscritti non italiani (25,62% del totale degli iscritti), di cui 61.665 donne (51,39%) e 58.324 uomini (48,61%). Di essi, il 51,5% è iscritto ai corsi di integrazione linguistica e sociale; il 28,5% è iscritto ai corsi di licenza media o elementare; il 16,7% è iscritto a corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale; il 3,4% è iscritto ai corsi finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione superiore e/o di qualifica.

<sup>18</sup> Per le c.d. "Commissioni Tripartite" cfr. gli articoli 4 e 6 del D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, recante "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della L. 15 marzo 1997, n. 59".

<sup>19</sup> cfr. articolo 23 D. Lgs. n. 286/1998; articolo 34 DPR n. 394/1999; D.M. 22 marzo 2006 (Svolgimento dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi di origine dei cittadini extracomunitari).

direttamente nei Paesi di origine dei cittadini extracomunitari. Si tratta del tentativo di integrare forme di cooperazione internazionale ed elementi di formazione sul territorio, anche al fine di affrontare uno dei problemi oggi sicuramente più dibattuti, ovvero di come il sistema delle imprese possa selezionare il soggetto da far entrare nel Paese ai fini dell'instaurazione di un rapporto di lavoro. I corsi in questione sono, infatti, finalizzati all'inserimento lavorativo mirato dei cittadini stranieri nei settori produttivi operanti all'interno dello Stato. Si tratta di corsi diretti alla formazione di figure professionali necessarie in un dato settore o area territoriale oppure al reclutamento di personale per aziende italiane che operano all'estero e che spesso necessitano di manodopera locale qualificata.

Altra finalità di tali corsi deve essere l'incentivazione di attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine, rappresentando, quindi, anche un'interessante forma di cooperazione nell'ambito di una politica di aiuti ai Paesi in via di sviluppo.

I corsi di formazione all'estero - in un sistema organizzativo integrato e coordinato, al fine di evitare la parcellizzazione delle iniziative e garantire un esborso congruo di risorse finanziarie nonché di ottimizzare i risultati - possono essere organizzati da Regioni, Province, Comuni, organizzazioni nazionali di datori di lavoro o sindacati, organismi internazionali o enti e associazioni che operano nel settore dell'immigrazione. Si valorizza in tal modo il ruolo delle regioni e degli enti locali nella programmazione dei flussi, canalizzando l'offerta di lavoro fin dai Paesi d'origine secondo le specifiche esigenze del territorio. Le realtà territoriali, promuovendo i progetti di formazione all'estero, si fanno, infatti, portatrici degli interessi dei datori di lavoro di una certa area di cui conoscono il fabbisogno e per conto dei quali possono operare la formazione degli aspiranti lavoratori. Inoltre, grazie all'apprendimento, sia pure a livello elementare, della nostra lingua e delle modalità di funzionamento del nostro sistema sociale (i programmi dei corsi devono obbligatoriamente prevedere l'insegnamento, oltre che della lingua italiana, di nozioni di educazione civica e sicurezza sul lavoro), gli stranieri che attraverso tale canale entrano nel Paese dovrebbero sicuramente incontrare minori difficoltà di inserimento socio-lavorativo ed evitare così parte almeno dei disagi collegati alla scelta di migrare<sup>20</sup>.

## **1.7. MISURE PER COMBATTERE IL LAVORO NERO E L'ECONOMIA SOMMERSA**

Nell'ambito delle politiche del lavoro non risulta più procrastinabile l'adozione di meccanismi concreti, efficaci ed incisivi, per favorire l'emersione del lavoro irregolare, in particolare di quello delle donne, che sono i soggetti più esposti a condizionamenti dei più diversi generi.

Sotto tale profilo occorre adottare le opportune misure, legislative ed amministrative, per contrastare il lavoro nero e l'economia sommersa<sup>21</sup>.

Dal lato del controllo ispettivo, si pone l'accento sulla necessaria attività di coordinamento delle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro, così come degli Enti previdenziali, finalizzata ad assicurare il rispetto delle norme e ad uniformare l'azione del personale ispettivo<sup>22</sup>.

Dal lato della prevenzione, invece, occorre far riferimento all'elaborazione di modelli e programmi su cui il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha già operato e che possono costituire un modello replicabile e sperimentabile anche con riferimento ai lavoratori extracomunitari.<sup>23</sup>

Va segnalato, altresì, l'impegno conseguente all'attuazione delle misure previste nella Legge Finanziaria per l'anno 2007: in particolare, si ricordano le norme di contrasto del lavoro nero (ad

<sup>20</sup> L'articolo 23 del Testo Unico sull'immigrazione prevede che nell'annuale decreto di programmazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro vengano assegnate, in via preferenziale, quote riservate agli stranieri non comunitari residenti all'estero che abbiano completato appositi programmi di istruzione e formazione nei Paesi di origine.

<sup>21</sup> cfr. ddl di iniziativa governativa, AS 1201, recante "Interventi per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale.

<sup>22</sup> cfr. D.Lgs. n. 124/2004 concernente "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro". In tale contesto assumono particolare rilievo le "campagne ispettive", effettuate dagli uffici del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale congiuntamente ad altri soggetti competenti in materia di lavoro e legislazione sociale (INPS ed INAIL), che consentono di contrastare fenomeni di forte rilevanza sociale come lo sfruttamento del lavoro degli extracomunitari.

<sup>23</sup> In particolare, si segnala il progetto INLA, che ha portato all'immissione al lavoro di circa 1.000 individui appartenenti alle fasce più svantaggiate e marginali della città di Napoli, così come lo studio (in corso) sui lavoratori vittime del lavoro nero nell'agricoltura.

esempio, l'introduzione degli indici di congruità, o la costituzione di una cabina di regia nazionale di coordinamento che concorra allo sviluppo di piani territoriali di emersione e di promozione di occupazione regolare, o, infine, la costituzione di un apposito Fondo per l'emersione del lavoro irregolare per il finanziamento, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, di servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino processi di emersione) nonchè quelle tese a migliorare il livello di sicurezza e salubrità nei luoghi di lavoro. Misure che concorrono alla migliore sinergia delle politiche del lavoro anche con riferimento, quindi, ai lavoratori extracomunitari.

Circa l'aspetto concernente la salute e la sicurezza dei lavoratori extracomunitari, va rilevato che nel 2005 il numero degli extracomunitari assicurati contro gli infortuni sul lavoro non ha raggiunto i due milioni, dato che evidenzia l'assoluta necessità di una strategia specificamente mirata alla protezione della salute di tali lavoratori. Le cause di incidenti fra lavoratori extra UE sono molteplici anche se è possibile individuare alcuni punti di maggiore importanza: a) la presenza di tali lavoratori in settori a particolare rischio infortunistico (si pensi, per tutti, ai cantieri); b) l'età piuttosto bassa dei lavoratori extracomunitari, che favorisce la scarsa dimestichezza con le procedure di lavoro e presuppone una sommaria esperienza; c) la provenienza da Paesi che, rispetto all'Italia, hanno una minore dimestichezza con le regole della salute e sicurezza sul lavoro o, comunque, che dispongono di una legislazione sensibilmente differente da quella del nostro Paese; d) la non conoscenza della lingua italiana, che rende incomprensibili le normative di riferimento (si pensi, per tutte, alla cartellonistica contro gli infortuni).

Il Governo ha adottato provvedimenti concreti per favorire la lotta al lavoro nero ed il contrasto del fenomeno infortunistico, specificamente in quei settori (agricoltura, cantieri) dove maggiore è la presenza di lavoratori extracomunitari.<sup>24</sup> Già nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2007-2011, negli interventi in materia di lavoro ed occupazione, si segnala l'intensificazione del contrasto al lavoro irregolare ed il miglioramento della tutela e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Un primo "pacchetto" di interventi è stato già varato nel 2006 con la legge 4 agosto 2006, n. 248 (di conversione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223), che ha introdotto importanti iniziative di contrasto al lavoro sommerso e di potenziamento dell'attività ispettiva, mentre la Legge Finanziaria 2007 è intervenuta con una serie di misure (le comunicazioni di dati ed informazioni utili al contrasto del lavoro sommerso e dell'evasione contributiva, la promozione della regolarità contributiva, la possibilità per le aziende di avere benefici normativi e contributivi unicamente ove in regola con il Documento Unico di Regolarità Contributiva - DURC -, l'adeguamento delle sanzioni in materia di lavoro e documentazione obbligatoria, l'obbligo di comunicare l'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno antecedente al suo inizio) che forniscono ulteriore concretezza al contrasto del fenomeno infortunistico.

L'impegno successivo sarà la rivisitazione complessiva dell'intero impianto normativo vigente, mediante l'adozione di un "Testo Unico" di salute e sicurezza sul lavoro, che permetterà, una volta completato, non solo una razionalizzazione e una più agevole applicabilità delle norme ma anche una più efficace applicazione delle prescrizioni di sicurezza con speciale riferimento alle categorie a maggior rischio infortunistico.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Il Consiglio dei Ministri ha approvato il relativo schema di legge delega nella seduta del 16 febbraio 2007.

<sup>25</sup> cfr. legge 3 agosto 2007, n. 123, recante "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia.

## 2. INTERVENTI PER FAVORIRE L'INCLUSIONE E L'ACCOGLIENZA

- 2.1. ACCESSO ALLA CITTADINANZA ED AL PERMESSO DI SOGGIORNO CE PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO
  - 2.1.1. L'acquisizione della cittadinanza – 2.1.2 Permessi di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo
- 2.2. IL VOTO ALLE ELEZIONI LOCALI E LE ALTRE FORME DI PARTECIPAZIONE POLITICA DEGLI STRANIERI
- 2.3. STRUMENTI E ORGANISMI DI PARTECIPAZIONE DEGLI IMMIGRATI
- 2.4. CONSIGLI TERRITORIALI PER L'IMMIGRAZIONE
- 2.5. INTERVENTI PER LA FAMIGLIA E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI
  - 2.5.1 Interventi per la famiglia – 2.5.2 Ricongiungimenti familiari
- 2.6. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI
- 2.7. SECONDE GENERAZIONI
- 2.8. SALUTE: PREVENZIONE E ASSISTENZA
- 2.9. INTEGRAZIONE SCOLASTICA ED EDUCAZIONE INTERCULTURALE
  - 2.9.1. La formazione dei dirigenti scolastici e degli insegnanti – 2.9.2 L'insegnamento dell'italiano e la valorizzazione della lingua e della cultura d'origine – 2.9.3. Il coinvolgimento dei genitori e delle famiglie, l'istruzione degli adulti – 2.9.4 L'educazione interculturale nei nuovi curricula scolastici – 2.9.5 Il confronto con altri paesi europei e con i Paesi di provenienza
- 2.10. IMMIGRAZIONE E ATTIVITA' SPORTIVA
- 2.11. RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE
- 2.12. POLITICHE ABITATIVE

### 2.1 ACCESSO ALLA CITTADINANZA ED AL PERMESSO DI SOGGIORNO CE PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO.

#### 2.1.1. L'acquisizione della cittadinanza.

Una politica di integrazione dovrà favorire l'aspirazione a far parte del contesto sociale, politico ed economico del Paese.

La concessione della cittadinanza costituisce un momento fondamentale, nell'ambito del processo di integrazione dello straniero nella collettività nazionale, per tutti coloro che hanno scelto il nostro Paese per intraprendere un nuovo progetto di vita. E', quindi, evidente l'importanza che assumono le iniziative previste in tale ambito, quali:

1. la proposta di riforma<sup>26</sup> della normativa in materia di cittadinanza (legge 5 febbraio 1992, n. 91), che prevede un ampliamento delle condizioni per ottenerne il riconoscimento, l'elevazione del periodo di residenza legale richiesto per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio e la riduzione del periodo di residenza legale richiesto nel caso di naturalizzazione. Di rilievo è la verifica del grado di integrazione dell'aspirante cittadino nel nostro contesto sociale, che dovrà tener conto della conoscenza della lingua, dei principi che sono alla base della Costituzione italiana e dei valori che costituiscono il fondamento del progetto di convivenza politica, sociale ed economica dell'Unione europea, con riferimento alla garanzia ed al rispetto delle differenze culturali e religiose, alla parità fra i coniugi e ad un percorso educativo dei figli che tenga conto delle aspirazioni e degli ideali di vita di questi ultimi;
2. la semplificazione della procedura di naturalizzazione alla luce dell'evoluzione di linee interpretative della legge sulla cittadinanza e l'implementazione della attuale procedura informatica, al fine di assicurare la riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti;<sup>27</sup>
3. l'arricchimento degli attuali sistemi di comunicazione, esterna e interna, e l'individuazione di nuovi percorsi formativi e di informazione rivolti agli aspiranti cittadini in relazione allo stato delle loro istanze<sup>28</sup>;

<sup>26</sup> cfr. ddl di iniziativa governativa, AC 1607, "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza".

<sup>27</sup> A decorrere dal 20 febbraio 2006 è stato introdotto il nuovo Sistema Informatico SICITT (gestione delle pratiche di cittadinanza per le istanze presentate presso le Prefetture) che, attraverso la creazione del fascicolo elettronico, ha consentito la dematerializzazione dei flussi di documentazione cartacea e, tramite una continua implementazione, permetterà una ottimizzazione progressiva delle procedure. Il sistema permette l'immediata visualizzazione dello stato delle singole pratiche, assicura un elevato livello di interoperabilità e scambio delle informazioni in tempo reale tra tutti gli Organismi coinvolti nel processo e consente di elaborare report, anche complessi, in ordine ai principali indicatori statistici.

<sup>28</sup> Il perfezionamento degli interventi programmatici al riguardo, in modo da accrescere la qualità del servizio, sarà attuato nel corso del prossimo triennio, anche attraverso la revisione del sito internet del Ministero dell'Interno e il potenziamento dell'apposito Call Center già operante presso lo stesso.

4. l'attuazione della normativa in materia di riconoscimento della cittadinanza in favore degli stranieri di origine italiana, o dei loro discendenti entro un certo grado, che avevano perduto la cittadinanza per effetto del fenomeno migratorio dell'inizio del secolo o della mancata opzione per la cittadinanza italiana a seguito della redistribuzione territoriale, connessa ai trattati di pace conseguenti alla seconda guerra mondiale.<sup>29</sup>

### **2.1.2. Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.**

Recentemente la carta di soggiorno è stata sostituita con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, previsto dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, di recepimento della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Il decreto ha introdotto una serie di innovazioni alla legislazione vigente, per il triennio 2007-2009, come la riduzione del periodo di residenza utile (da 6 a 5 anni) ai fini del riconoscimento dello status, la semplificazione della prova del possesso dei requisiti di reddito, la circolazione dei soggiornanti di lungo periodo all'interno dell'Unione europea in base ad un sistema di "reciproco riconoscimento" dei titoli di soggiorno rilasciati dagli altri Stati membri.

Occorre, ora, completare il quadro dei diritti riconnessi alla titolarità del "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo", con la possibilità di prevedere la partecipazione all'elettorato attivo e passivo per i lungo soggiornanti.

## **2.2. IL VOTO ALLE ELEZIONI LOCALI E LE ALTRE FORME DI PARTECIPAZIONE POLITICA DEGLI STRANIERI**

Come viene sottolineato in ambito comunitario attraverso documenti e atti, quali i "Principi fondamentali comuni su Immigrazione e Integrazione" adottati dal Consiglio europeo nel 2004 e la Comunicazione della Commissione Europea "Un'agenda comune per l'Integrazione" del 2005 - COM(2005)389-, la partecipazione degli immigrati ai processi democratici e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, è fondamentale per una loro reale inclusione nella società di accoglienza.<sup>30</sup>

La possibilità di esercitare il diritto di voto nelle elezioni locali può rappresentare uno strumento di partecipazione alla vita politica della comunità in cui si vive.

In molti Paesi si sta formando una sensibilità per un maggior coinvolgimento degli immigrati nella vita pubblica. La tendenza all'equiparazione tra cittadini e stranieri rispetto al godimento dei diritti fondamentali è pressoché assoluta per i diritti sociali, ma mantiene cautele significative per quelli politici; infatti il diritto di voto nelle elezioni politiche è indubbiamente collegato al possesso della cittadinanza.

---

<sup>29</sup> Attività connesse all'attuazione delle disposizioni introdotte con la recente legge 8 marzo 2006, n. 124, in favore di connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia o dei loro discendenti e con la legge 23 febbraio 2006, n. 51, di proroga dei termini fissati dalla L. n.379/2000 in favore dei connazionali già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e dei loro discendenti.

<sup>30</sup> In proposito si ricorda anche il capitolo C (Diritto di voto alle elezioni locali) della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, redatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, non ancora ratificata relativamente al predetto Capitolo C.



## 2.3. STRUMENTI E ORGANISMI DI PARTECIPAZIONE DEGLI IMMIGRATI.

Partendo dalla constatazione che oltre la metà della popolazione degli immigrati regolari vive in Italia da più di cinque anni, si può sostenere che la maggior parte dei migranti venga nel nostro Paese per potervi rimanere a lungo. A fronte di una tale constatazione, gli immigrati manifestano sempre più la tendenza a sentirsi “cittadini” con una forte volontà di integrazione ed inclusione.

Uno degli strumenti più adatti per intercettare ed assecondare al meglio questa volontà è costituito, oltre che dal riconoscimento del diritto di voto per le elezioni amministrative, dalla creazione di strutture di rappresentanza attraverso le quali consentire la partecipazione degli stranieri alla vita della comunità, nazionale e locale, di residenza.

Al fine di favorire l’inclusione nella vita sociale del Paese degli immigrati, appare opportuno implementare e sviluppare le esperienze di partecipazione finora realizzate, verificando quale sia stato, ad oggi, il funzionamento di quelle previste dalla normativa vigente, intervenendo sugli aspetti che nel corso del tempo si sono dimostrati meno funzionali alle esigenze perseguite.

Il Governo ha intrapreso una serie di iniziative di dialogo strutturato con i soggetti, istituzionali e non, coinvolti nella gestione del fenomeno migratorio. Il confronto si è rivelato estremamente fruttuoso, sia per una migliore definizione dei problemi, sia per una condivisione delle responsabilità tra Stato, Regioni ed Enti Locali, nonché con le organizzazioni del terzo settore.<sup>31</sup>

Il Governo si propone di proseguire tale dialogo e di rafforzare il confronto con gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attive nell’integrazione degli immigrati.

A tal fine, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie<sup>32</sup> potrà svolgere un ruolo fondamentale. Questo organismo rappresenterà una sede permanente di dialogo e confronto tra Amministrazione centrale e soggetti interessati, e un osservatorio sui processi di integrazione in atto sul territorio.<sup>33</sup>

## 2.4. CONSIGLI TERRITORIALI PER L’IMMIGRAZIONE.

L’istituzione dei Consigli Territoriali per l’Immigrazione<sup>34</sup> ha costituito un importante passaggio normativo, riconoscendo allo Stato, attraverso la Prefettura-UTG, un ruolo di centralità, assieme agli Enti locali responsabili delle politiche del territorio, sui temi dell’immigrazione, dell’integrazione e in senso più ampio della coesione sociale. Nel corso degli anni, i Consigli Territoriali si sono dimostrati uno strumento di conoscenza della composizione della popolazione immigrata sul territorio e un funzionale organismo di raccordo e di indirizzo per tutti i soggetti che agiscono ai fini dell’integrazione degli stranieri regolari nel nostro Paese.

L’azione di monitoraggio, svolta dal Ministero dell’Interno, ha evidenziato le potenzialità di tali organismi e la capacità d’impatto nelle varie realtà territoriali (capacità di osservazione del fenomeno migratorio sul territorio e conseguente promozione di interventi e di buone pratiche, instaurazione dei

---

<sup>31</sup> L’Iniziativa Comunitaria EQUAL, azione sperimentata nell’ambito del Fondo Sociale Europeo, è specificamente mirata ai temi dell’inclusione socio-lavorativa di soggetti svantaggiati. EQUAL, nella programmazione comunitaria 2000-2006, con circa 800 milioni di euro, ha dato vita su tutto il territorio nazionale a quasi 700 progetti, gestiti dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale in maniera coordinata con tutte le Regioni e le Pubbliche Amministrazioni, ed ha mobilitato circa 7.600 soggetti attuatori sia pubblici che privati. I progetti hanno una forte valenza sperimentale e sono caratterizzati dal lavoro in partenariato sul territorio e da un’importante dimensione transnazionale. Le priorità tematiche di riferimento sono: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità e richiedenti asilo. I progetti EQUAL (la I fase si è conclusa nel 2005 e la II fase si concluderà nel 2008) hanno consentito di sperimentare modalità innovative di inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati che potrebbero rappresentare un utile “catalogo” di buone pratiche da replicare in contesti territoriali più ampi ed essere utilizzate per declinare operativamente le politiche di inclusione e di accoglienza.

<sup>32</sup> Prevista dall’articolo 42, comma 4, del Testo Unico sull’immigrazione.

<sup>33</sup> Va, altresì, segnalata la Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale, istituita con Decreto Ministeriale (Politiche giovanili – Interno) del 15 dicembre 2006, volta a promuovere il protagonismo giovanile nei processi di costruzione di modelli di dialogo e tolleranza tra religioni, fedi e culture diverse.

<sup>34</sup> Previsti dall’articolo 3 del T.U. sull’immigrazione.

rapporti con il sistema delle reti locali e possibilità di sviluppo di una collaborazione interistituzionale in materia).

E' emerso che il funzionamento dei Consigli è condizionato dal livello di interazione con la regione, la provincia e i comuni, soggetti della programmazione delle politiche di integrazione sul territorio.

Il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione si pone, in definitiva, come una struttura capace di collocarsi sul territorio e in grado di assicurare quel coordinamento necessario a superare la frammentazione degli interventi, a promuovere la rete di relazioni fra centro e periferia, agevolando la genesi di dinamiche di interazione, a livello locale, atte a favorire lo sviluppo di politiche migratorie integrate.

Il crescente ruolo assunto dalla Prefettura-UTG nell'attuazione delle politiche di governo del fenomeno migratorio, insieme al riorientamento complessivo delle politiche immigratorie, impone come condizione imprescindibile un rafforzamento dell'identità del Consiglio, attraverso l'elaborazione di nuove forme di collaborazione tra le parti sociali, le istituzioni locali e le associazioni che si occupano di immigrazione, volte a semplificarne ed agevolarne l'attività.

In tale direzione significativa è l'esperienza maturata nell'attuazione delle nuove procedure di competenza dello Sportello Unico, che ha visto la maggioranza dei Consigli Territoriali interessare le parti sociali rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché le istituzioni locali e le associazioni che si occupano di immigrazione, al fine di elaborare forme di collaborazione che hanno portato alla costituzione di reti operative di intervento recepite da protocolli d'intesa.

Considerato, inoltre, che gli enti locali vengono dotati progressivamente di maggiori competenze e risorse, assume rilievo il ruolo di coordinamento, di mediazione e di impulso esercitato dai Consigli, di cui deve essere assicurato il regolare funzionamento per garantire l'assolvimento del mandato ad essi affidato dal legislatore.

Al riguardo, la presenza di "Consulte per gli immigrati", istituite a livello comunale, provinciale e regionale, impone un coordinamento tra questi collegi e un raccordo con i Consigli Territoriali per l'Immigrazione, anche al fine di evitare sovrapposizioni di attività e dispendio di risorse. Con particolare riferimento alle Consulte Regionali, sarebbe opportuno attribuire ai Prefetti dei capoluoghi di regione il potere di attivare conferenze regionali dei Consigli Territoriali, integrate con la partecipazione di rappresentanti delle Consulte Regionali, per stabilire le adeguate e necessarie forme di raccordo territoriale.

Per corrispondere a tali esigenze di coordinamento è stata indetta la I Conferenza nazionale dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione che, oltre a porsi quale volano per la promozione e lo sviluppo di una rete di cooperazione territoriale, si propone di attivare un confronto sistematico, dinamico e propositivo per l'esportazione e la diffusione in altri ambiti di soluzioni, operative e gestionali, efficaci e sperimentate.

Dovranno, altresì, essere previsti appositi e sistematici strumenti di comunicazione attraverso i quali ciascun Consiglio Territoriale possa segnalare agli uffici preposti i casi di discriminazione su base razziale o etnica verificatisi nel proprio ambito territoriale, concernenti tanto il singolo individuo quanto una collettività di soggetti.<sup>35</sup>

Potrà, inoltre, esser opportuno prevedere un più diretto coinvolgimento di tali organismi:

- per fornire indicazioni utili ai fini della determinazione delle quote di ingresso dei lavoratori extracomunitari;
- per fornire supporto al Comitato Minori Stranieri<sup>36</sup>, rendendo consulenze qualificate nello svolgimento delle attività di competenza del Comitato stesso e nel procedimento di conversione

<sup>35</sup> In proposito sarà utile il raccordo con l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, istituito presso il Ministero dell'Interno. In tale direzione potrebbe proporsi la partecipazione di rappresentanti dei predetti organismi ad apposite riunioni dei Consigli Territoriali convocate per analizzare specificamente i fenomeni di discriminazione razziale, collettivi o individuali, verificatisi sui singoli territori provinciali, sia a fini conoscitivi, sia, soprattutto, al fine di individuare le necessarie soluzioni.

<sup>36</sup> Previsto dall'articolo 33 del Testo Unico sull'immigrazione, ed istituito presso il Ministero della Solidarietà sociale.

del permesso di soggiorno rilasciato al minore straniero non accompagnato in altre tipologie di permesso di soggiorno;

Si rileva, inoltre, l'esigenza di un rafforzamento del ruolo degli Enti Locali all'interno dei Consigli Territoriali stessi e delle articolazioni delle istituzioni sanitarie e scolastiche e di un raccordo tra l'attività dei Consigli e quella dei Centri di osservazione, di informazione e di assistenza per gli stranieri.<sup>37</sup>

Prioritario deve essere, inoltre, l'obiettivo di assicurare un'adeguata e significativa partecipazione di rappresentanti delle associazioni degli immigrati, esponenziali di interessi e di aspettative delle comunità straniere presenti sul territorio. Occorre, peraltro, operare per far sì che all'interno dell'associazionismo e delle altre forme di rappresentanza sia assicurata un'equilibrata presenza di donne.

## **2.5. INTERVENTI PER LA FAMIGLIA E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI**

### **2.5.1. Interventi per la famiglia**

Negli ultimi anni si è avuto un decisivo incremento delle famiglie immigrate presenti in Italia. La presenza di un maggior numero di nuclei familiari è dovuta, da una parte, all'aumento dei ricongiungimenti familiari e, dall'altra, alla costituzione di nuove famiglie.

Ai flussi di lavoratori extracomunitari, che hanno fatto ingresso negli ultimi anni in forza delle disposizioni emanate in base ai decreti flussi annuali, hanno fatto seguito flussi altrettanto regolari dei loro nuclei familiari, proprio in forza delle previsioni di legge in materia di ricongiungimenti familiari.

Mettendo a confronto i dati relativi ai visti per ricongiungimento familiare emessi da tutta la rete estera, e afferenti ai trienni 2001-2003 (192.642) e 2004-2006 (252.242), si registra un aumento pari al 30,94%.<sup>38</sup>

Tale andamento è destinato ad aumentare, se si tiene conto del numero di ingressi, circa 500.000, consentiti dai decreti flussi per l'anno 2006.

Oltre all'indicatore dei ricongiungimenti familiari, la tendenza in crescita del numero delle famiglie immigrate nel nostro Paese è confermata anche da altre indagini statistiche, che mostrano un incremento sia del numero dei nati stranieri che del numero dei minori stranieri.

La famiglia costituisce sia un indicatore significativo del radicamento degli immigrati nel tessuto sociale del paese di arrivo che un importante fattore di inclusione sociale degli immigrati; la famiglia ha però necessità, per divenire una vera e propria risorsa, di essere adeguatamente supportata da interventi specifici e coinvolta nel processo di integrazione che le si chiede di promuovere.

Un obiettivo, in particolare, deve essere quello di consentire alle famiglie immigrate di poter fruire degli interventi che verranno messi in campo per sostenere i nuclei familiari in difficoltà, interventi che dovranno essere coerenti con l'intero quadro delle politiche sociali, partendo da quelle abitative fino a giungere alle politiche sanitarie.

Il quadro conoscitivo e le linee guida degli interventi volti all'attuazione dei diritti delle famiglie saranno definiti dal primo Piano Nazionale che, in base a quanto indicato nella Legge Finanziaria 2007, sarà finanziato con le risorse del Fondo per le politiche della famiglia ed elaborato d'intesa con le amministrazioni statali competenti e la Conferenza Unificata (Stato-Regioni, Città ed Autonomie locali) in base ai risultati della Conferenza sulla famiglia<sup>39</sup>, occasione di incontro e scambio tra tutti gli operatori del settore. Tra le diverse iniziative che verranno promosse, alcune riguarderanno più direttamente le famiglie immigrate, quali:

<sup>37</sup> Previsti dall'articolo 44, comma 12, del Testo Unico sull'immigrazione.

<sup>38</sup> Dati Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.

<sup>39</sup> Svoltasi a maggio 2007.

- Potenziamento della rete dei servizi e della sua fruibilità.

Nella programmata riforma dei consultori verrà prevista la promozione di una serie di iniziative volte ad avvicinare queste strutture alle famiglie immigrate, tramite l'inserimento nell'organico della figura dei mediatori culturali, la formazione degli operatori preposti alle relazioni con i cittadini stranieri e la sensibilizzazione della popolazione immigrata allo sviluppo di forme di collaborazione con il settore del *non profit* impegnato nell'integrazione.

Inoltre per ridurre il fenomeno in crescita degli abbandoni e degli infanticidi, che in molti casi riguardano anche donne e/o famiglie immigrate, verrà definito un apposito piano d'intervento per promuovere l'informazione e il sostegno delle donne e delle loro famiglie prima e dopo il parto presso i consultori familiari.

Nella cura della prima infanzia le famiglie verranno aiutate con l'adozione di un Piano straordinario di intervento per lo sviluppo territoriale dei servizi socio-educativi che verrà finanziato, attraverso accordi di programma con le diverse Regioni, con una somma annuale di 100.000 euro per ciascuna delle annualità 2007-2008-2009. Attraverso il Piano verrà creato un sistema integrato di asili nido e saranno promossi servizi territoriali flessibili nonché servizi innovativi presso i luoghi di lavoro e le famiglie.

Nell'attuazione del Piano sarà posta una particolare attenzione all'adozione di misure finalizzate a promuovere la conoscenza dei servizi e le modalità di fruizione presso le famiglie immigrate, prevedendo lo sviluppo ed il coordinamento delle esperienze più significative maturate nelle diverse realtà regionali. L'obiettivo è promuovere nelle diverse Regioni un sistema di pari opportunità che consenta alle famiglie immigrate di superare le difficoltà legate alle differenze linguistiche e culturali, di inserirsi efficacemente nel circuito informativo e nei processi sociali e di fruire facilmente dei servizi.

- Sviluppo di azioni di prossimità.

Per rendere più agevole la comunicazione e lo scambio tra famiglie di diverse culture, immigrate e non, nei Comuni, per il tramite delle Regioni, si dovrà promuovere l'attuazione di azioni di prossimità, partendo dalle buone prassi emerse laddove sono state già adottate. Infatti, in alcune realtà urbane il ricorso all'accompagnamento o ad azioni di mediazione territoriale sta diventando sempre più una pratica innovativa riconosciuta ed adottata nell'affrontare interventi di rigenerazione o riqualificazione urbana.

L'azione di prossimità costituisce, infatti, soprattutto nelle periferie degli agglomerati urbani dove vivono molte famiglie immigrate, un modo per individuare azioni costruttive e positive e favorire la coesione sociale e culturale necessaria per l'inclusione degli immigrati nel nostro Paese.

Infine, andranno estese anche alle famiglie straniere regolarmente soggiornanti in Italia tutte le eventuali misure di sostegno al reddito familiare che, di volta in volta, vengono previste per i cittadini italiani e comunitari.<sup>40</sup>

### 2.5.2. Ricongiungimenti familiari

La normativa sui ricongiungimenti familiari è stata recentemente innovata con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, che ha recepito la direttiva 2003/86/CE, del 22 settembre 2003.

Tale provvedimento, modificando ed integrando le disposizioni del Testo Unico sull'immigrazione, stabilisce le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini dei Paesi terzi legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato e inserisce, altresì, una specifica disposizione (articolo aggiuntivo 29 bis) concernente il ricongiungimento familiare dei rifugiati.

Tra i profili maggiormente innovativi della nuova disciplina sono da segnalare: la modifica dei requisiti soggettivi per la domanda di ricongiungimento; le nuove modalità di attuazione dello stesso; il venir meno di condizioni che, in precedenza, limitavano l'esercizio del diritto, pur in assenza di un ampliamento delle categorie familiari oggetto della facoltà di ricongiungimento.

<sup>40</sup> Quali, ad esempio, l'assegno al nucleo familiare numeroso, ex articolo 65 L. n. 448/1998.

E' stato, infatti, esteso il diritto a mantenere o riacquistare l'unità familiare anche agli stranieri in possesso di un permesso per motivi familiari, mentre sono esclusi dall'esercizio di tale diritto gli stranieri in attesa di riconoscimento dello status di rifugiato, nonché quelli destinatari di misure di protezione temporanea o titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Da approfondire è l'ipotesi di estendere, attraverso una modifica legislativa, anche ai titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari il diritto al ricongiungimento familiare, conformemente alle previsioni della direttiva europea.

Altra disposizione, assolutamente innovativa nel nostro ordinamento, prevede, conformemente a quanto richiesto dalla direttiva europea, che in sede di rifiuto, revoca o diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, tanto dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare quanto dello straniero ricongiunto, siano considerati i vincoli familiari dell'interessato, la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché l'esistenza di legami con il Paese di origine. Si introduce, in tal modo, una valutazione discrezionale laddove finora il provvedimento di revoca o di diniego era vincolato alla mancanza dei requisiti richiesti per il rinnovo.

Ulteriori novità introdotte dalla normativa riguardano il rilascio, al familiare del minore che sia autorizzato dal tribunale dei minorenni ad entrare o permanere sul territorio nazionale per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore, di un permesso di soggiorno "per assistenza minore" che abilita all'attività lavorativa, senza l'obbligo di stipula del contratto di soggiorno, per la durata dell'autorizzazione a permanere sul territorio nazionale e non è convertibile in un permesso per lavoro; viene, altresì, previsto il diniego del ricongiungimento familiare nel caso in cui il matrimonio o l'adozione abbiano avuto luogo al solo fine di consentire allo straniero l'ingresso nel territorio dello stato.

Infine, con l'obiettivo di evitare le ricomposizioni familiari illegali, il TU sull'immigrazione prevede il ricongiungimento familiare dei rifugiati che può essere richiesto per le stesse categorie di familiari e con lo stesso procedimento previsto per i restanti cittadini stranieri.

## 2.6. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

La presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano rappresenta un aspetto specifico e particolarmente complesso del fenomeno migratorio.

I dati, aggiornati a febbraio 2007, in possesso del Comitato Minori Stranieri, che opera presso il Ministero della Solidarietà Sociale, indicano una presenza di circa 6000 minori stranieri non accompagnati, di cui il 30% identificati, ovvero in possesso di idoneo documento, mentre per il restante 70% si tratta di minori dei quali non è stato possibile accertare l'identità.<sup>41</sup>

Questo dato numerico impone alcune riflessioni cui deve conseguire la messa a punto di specifiche linee di intervento.

E' da rilevare come il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati non solo rimane costante, ma è sempre più caratterizzato da un aumento significativo della presenza di soggetti provenienti da paesi, in particolare da Egitto, Palestina, Iraq, Afghanistan, diversi da quelli di tradizionale provenienza.

Si tratta di minori quasi sempre non identificati, arrivati in Italia prevalentemente con i gruppi di immigrati sbarcati sulle coste meridionali. Questa nuova tipologia di minori presenti in Italia comporta sicuramente la rimodulazione e la conseguente individuazione di interventi idonei a dare una risposta alle mutate caratteristiche del fenomeno.

Il sistema delineato dalla normativa in materia prevede la possibilità di conversione, al raggiungimento della maggiore età, del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per lavoro, studio, esigenze sanitarie o di cura, solo per i minori stranieri non accompagnati che si

---

<sup>41</sup> Tale dato non include più i minori non accompagnati romeni (2336) e bulgari (74), segnalati al Comitato Minori Stranieri e presenti nella relativa banca dati al 31 dicembre 2006, in quanto, con l'ingresso nell'Unione europea di Romania e Bulgaria dal 1° gennaio 2007, tali minori non sono più extracomunitari.

trovino in Italia da almeno tre anni e che abbiano seguito un programma di inserimento sociale e civile per almeno due anni. Ciò esclude da diversi benefici –in particolare il coinvolgimento in programmi di inserimento- i minori ultraquindicenni (che pure rappresentano la quota statisticamente più significativa di minori stranieri non accompagnati, 76,1% ) i quali, al compimento della maggiore età, per evitare l'espulsione, finiscono nel cadere in una condizione di clandestinità e di marginalità, che li rende facile preda di organizzazioni criminali .

Le segnalazioni, che pervengono dalle forze di polizia presenti nelle zone di arrivo dei flussi di migranti irregolari e di richiedenti asilo, riferiscono della presenza sempre crescente di minori stranieri non accompagnati, molti dei quali provengono da aree geografiche interessate da situazioni di guerra e di violenza generalizzata.<sup>42</sup>

Considerata la provenienza da aree geografiche in crisi, i minori giunti irregolarmente in Italia sono potenziali richiedenti asilo, cui occorre apprestare adeguate misure di accoglienza e di protezione. A tal fine il Ministero dell'Interno, tramite il Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, sta provvedendo al potenziamento e all'ampliamento dei posti di accoglienza.<sup>43</sup>

Tenuto conto dell'esigenza di protezione e tutela di tale vulnerabile categoria di stranieri - anche attraverso il controllo sulle condizioni di accoglienza e di soggiorno - nonché di prevenzione e repressione del fenomeno del loro reclutamento da parte di organizzazioni criminali, è necessario favorirne l'inserimento civile e sociale, modificando le disposizioni sul loro soggiorno. Si tratta, in particolare, di introdurre disposizioni atte a favorire:

1. il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari allo straniero che, al compimento della maggiore età, risulti a carico di uno o entrambi i genitori o rimanga a carico di colui che ne era affidatario o tutore, tenuto conto del reddito degli stessi;
2. la conversione, al compimento della maggiore età, del permesso di soggiorno rilasciato al minore straniero non accompagnato in altre tipologie di permesso, compresa quella per accesso al lavoro, in presenza di determinati presupposti e condizioni;
3. il rilascio del permesso per protezione sociale anche allo straniero che, avendo commesso reati durante la minore età, abbia concluso positivamente un percorso riabilitativo con la partecipazione ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, ovvero nei confronti del quale sia stata dichiarata l'estinzione del reato per esito positivo della "messa alla prova";
4. la riorganizzazione e la ridefinizione delle procedure del Comitato per i minori stranieri anche con la previsione di una funzione consultiva dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione;
5. la possibilità di inserire il giovane straniero, qualora non ricorrano le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno, in un programma di rimpatrio volontario e assistito che faciliti il suo reinserimento nel Paese di origine, o in un Paese terzo in cui risiedano i suoi familiari, e l'eventuale decisione di rientrare legalmente in Italia, mediante la previsione di un titolo di priorità per l'iscrizione in apposite liste di lavoratori stranieri. Va rilevata, comunque, l'opportunità del rilascio di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria al giovane straniero neomaggiorenne, qualora il rimpatrio non possa essere disposto in quanto esporrebbe l'interessato a gravi rischi per la sua integrità fisica o psichica.
6. la possibilità, per il caso d'incertezza sulla minore età dello straniero, di disporre gli accertamenti medico-sanitari necessari e la possibilità, in caso di non esatta determinazione dell'età, di applicare comunque le disposizioni relative ai minori;
7. la convalida, da parte del Tribunale dei minori, del provvedimento di rimpatrio del minore, disposto senza il suo consenso.

<sup>42</sup> Secondo i dati relativi agli sbarchi sulle coste italiane, i minori che sono arrivati in maniera irregolare in Italia sono stati nel 2006 in totale 1335, di cui 974 non accompagnati (il 72,9% del totale), e nel 2007 (dal 1.1.2007 al 13.3.2007) 153, di cui 128 non accompagnati (83,6% del totale). A questi si aggiungono i minori che arrivano nel territorio nazionale attraverso le frontiere terrestri.

<sup>43</sup> Ciò è stato possibile grazie soprattutto alla direttiva 7 dicembre 2006 del Ministro dell'Interno, entrata recentemente in vigore, che provvede in ordine alla protezione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, consentendo loro di beneficiare immediatamente dei servizi ed opportunità offerti dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, non appena essi abbiano dichiarato la volontà di richiedere asilo.

Rispetto alla normativa vigente, si sottolinea l'esigenza di ridurre il limite dei tre anni di permanenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale e del limite di due anni di frequenza di un progetto di integrazione sociale e civile, ai fini della conversione, al compimento della maggiore età, del permesso di soggiorno per minore età.

La modifica dell'attuale sistema potrebbe prevedere la presa in carico del giovane straniero, divenuto maggiorenne, da parte di un ente pubblico o privato, a ciò abilitato, mediante un progetto di accoglienza e tutela che si protragga almeno per la durata del permesso di soggiorno per accesso al lavoro, al fine di consentirne l'inserimento nel mercato del lavoro. Sarà, peraltro, contestualmente indispensabile verificare la sussistenza dei requisiti prescritti per il rilascio del permesso di soggiorno per studio o lavoro, al fine di evitare che l'ingresso nel territorio italiano prima del compimento della maggiore età sia strumentale all'elusione delle norme generali per l'ingresso per studio e per lavoro.

L'evolversi della situazione e la nuova tipologia di minori presenti in Italia rende opportuno valutare un processo di innovazione del Comitato per i Minori Stranieri, nella composizione, nelle procedure e, conseguentemente, nelle modalità di funzionamento, con la ricerca di forme proficue di coordinamento tra l'azione del Comitato stesso e gli Enti Locali impegnati nell'accoglienza dei minori. Occorre impostare un vero e proprio Programma Nazionale per i minori stranieri non accompagnati, che operi nei seguenti ambiti :

- **Accoglienza e identificazione:** la rapida e sicura identificazione dei minori rappresenta una delle precondizioni per garantire al minore diritti, sicurezza e un vero percorso di integrazione. Pertanto nelle strutture di accoglienza, con riferimento a quelle prossime alle zone degli sbarchi, dovranno operare psicologi, interpreti, mediatori culturali, per favorire l'identificazione dei giovani stranieri, ricostruire le ragioni del loro progetto migratorio e fornire prime indicazioni sulla loro condizione giuridica in Italia.
- **Accordi bilaterali:** la cooperazione bilaterale con i paesi di provenienza costituisce uno strumento sia per prevenire il fenomeno, sia per garantire il buon esito dei programmi di rimpatrio assistito, sostenuti con misure di reinserimento familiare e sociale dei minori nel paese di origine.
- **Banca dati:** il censimento e il monitoraggio delle presenze costituisce uno strumento essenziale di conoscenza e di gestione del fenomeno che deve essere ulteriormente implementato, anche attraverso una collaborazione con gli enti locali, al fine di garantire la tracciabilità della presenza del minore sul territorio italiano, dall'arrivo fino alla conclusione del suo percorso di integrazione o dell'eventuale rimpatrio assistito.
- **Indagini familiari:** l'individuazione dei genitori e la conoscenza del contesto socio-economico della famiglia nei paesi di origine consentono di valutare l'opportunità di procedere al rimpatrio assistito dei minori. Tale intervento deve essere potenziato, sulla base anche delle esperienze maturate in questi anni in progetti gestiti dagli Enti locali e finanziati dal Comitato minori per accelerare e semplificare le indagini familiari.
- **Percorsi di integrazione sociale:** la qualità e l'efficacia del percorso di integrazione effettuato dai minori stranieri dovranno costituire un elemento per la valutazione del grado di inserimento sociale del giovane e della sua permanenza in Italia al compimento della maggiore età. A tal fine dovranno essere individuati elementi che possano garantire la solidità e l'omogeneità degli interventi sul territorio nazionale.

## 2.7. SECONDE GENERAZIONI

A differenza delle prime generazioni di migranti, le "seconde generazioni" maturano aspettative, modi di vita, competenze e valori simili a quelli della popolazione autoctona, presentando, tuttavia, frequentemente alcune problematiche come quelle dell'"abbandono scolastico", della marginalità anche occupazionale, della difficoltà di accesso alle opportunità di mobilità socioeconomica.

D'altra parte, però, le "seconde generazioni" mostrano una condizione di maggiore radicamento nella società guardando al futuro con un bagaglio di aspirazioni analoghe a quelle dei loro coetanei

autoctoni, e si indirizzano pragmaticamente verso il conseguimento di condizioni di sicurezza economica orientandosi su professioni qualificate che godono di maggiore riconoscimento sociale.

Una buona integrazione delle seconde generazioni appare cruciale per la tenuta stessa del tessuto sociale del nostro paese e per la sua evoluzione verso forme mature di pluralismo. Per supportarne i percorsi di vita, il cui snodo più delicato è rappresentato dalla transizione all'età adulta una volta concluso il percorso scolastico, si indicano alcune linee di intervento prioritarie:

1. favorire percorsi di inclusione sociale capaci di valorizzare anche le nuove forme identitarie e culturali di cui i giovani stranieri sono portatori;
2. promuovere pari opportunità di formazione, di inserimento lavorativo, di partecipazione alla vita pubblica;
3. sensibilizzare i vari attori sociali al riconoscimento e al rispetto delle diversità culturali e sostenere forme di dialogo interculturale tra giovani italiani e stranieri;
4. favorire il dialogo intergenerazionale tra immigrati di prima e seconda generazione.

Tali iniziative dovrebbero anche incidere sul fenomeno, invero problematico, della c.d. "doppia appartenenza", cioè quel disagio che mantiene il soggetto in una condizione di "straniero nel proprio paese".

## 2.8. SALUTE: PREVENZIONE E ASSISTENZA

L'assistenza sanitaria ai cittadini non appartenenti all'Unione europea presenti in Italia è regolata da un insieme di norme, nate dal dialogo e dalla collaborazione tra istituzioni nazionali e locali ed organizzazioni del volontariato, che rendono il sistema sanitario italiano uno dei più garantisti tra i paesi di immigrazione. Norme che sono fundamentalmente ispirate all'obiettivo di garantire agli stranieri regolarmente presenti "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e di doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale"<sup>44</sup>.

Parallelamente alla crescita del fenomeno migratorio nel Paese, il Servizio Sanitario Nazionale ha messo in atto strategie e misure volte a rendere più agevole il ricorso alle cure da parte della popolazione straniera e ad un sempre maggiore coinvolgimento, di adulti e minori, nei programmi di prevenzione.

Tuttavia, l'attuazione di tali orientamenti ha avuto percorsi ed esiti differenziati nei diversi contesti regionali, anche sulla base delle specifiche normative di cui gli enti di autonomia si sono dotati in materia, compresi i piani sanitari regionali.

In proposito va considerato che la popolazione immigrata appare caratterizzata da una forte articolazione nella composizione demografica, cui corrisponde una altrettanto diversificata domanda di salute, che si è spostata, nel tempo, dalla semplice richiesta di cure per malattie, alla domanda di prevenzione e di assistenza per patologie derivanti dal disagio sociale, a richieste legate al ciclo biologico della vita, quindi di assistenza alla gravidanza e al parto, alla crescita dei minori e alla vecchiaia.<sup>45</sup>

Conseguenza è che sono cresciuti i bisogni di salute legati al radicamento della popolazione sul territorio, e che sono emersi ulteriori bisogni non soddisfatti, sintomo di una difficoltà di accesso al sistema sanitario pubblico o di una difficoltà di risposta dello stesso.

Obiettivo è, quindi, quello di rafforzare, con azioni coordinate tra Stato, Regioni ed Enti locali, una politica di tutela della salute volta ad attuare una piena parità degli stranieri nell'accesso al servizio sanitario pubblico.

<sup>44</sup> cfr. T.U. sull'immigrazione e il relativo regolamento di attuazione approvato con DPR 31 agosto 1999, n. 394.

<sup>45</sup> In particolare appaiono evidenti e crescenti i problemi di salute correlati direttamente allo svantaggio sociale e ambientale che caratterizza le esperienze di vita degli stranieri: quali, ad esempio, ricoveri per traumatismi, infortuni sul lavoro, esiti sfavorevoli della gravidanza e del parto, prevalenza delle patologie delle vie respiratorie, di disturbi gastrointestinali, di malattie dermatologiche, problemi di tipo psicologico-psichiatrico.



Tale obiettivo generale può essere raggiunto agendo su vari fronti:

- promuovere l'alfabetizzazione e l'informazione degli stranieri in materia sanitaria e la loro partecipazione attiva ai servizi sanitari, rimuovendo i pregiudizi e le barriere culturali, economiche e giuridiche che rendono difficoltose le possibilità di cura;
- potenziare le competenze del servizio sanitario nazionale nella tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso il rafforzamento dei consultori familiari;
- assicurare, in nome di un diritto universale alla salute, l'accesso alle cure necessarie a tutti gli stranieri presenti sul territorio, indipendentemente dalla posizione giuridica, con particolare attenzione alle donne e ai minori;

In concreto, pertanto, l'attenzione del Governo, nel prossimo triennio, sarà volta, con l'accordo delle Regioni e degli Enti locali, a porre in essere correttivi e misure adeguate per:

- valorizzare le informazioni statistiche disponibili, elaborare nuovi indicatori, incentivare la formazione del personale sanitario sui diritti assistenziali, operare il coordinamento delle politiche sanitarie regionali, promuovendo l'adeguamento degli interventi agli *standard* più elevati;
- prevenire e contrastare le pratiche di mutilazione genitale femminile, intervenendo anche sulla formazione del personale sanitario preposto e a tutela della salute delle donne che ne sono state vittime; diffondere le linee guida per operatori sanitari appositamente elaborate dal Ministero della salute in ottemperanza della legge n. 7/2006;<sup>46</sup>
- promuovere campagne informative volte alla diffusione della conoscenza del Servizio Sanitario Nazionale da parte degli stranieri, con particolare attenzione alle donne e ai minori;
- fare informazione in tema di prevenzione di gravidanze indesiderate, fare informazione e proporre misure concrete finalizzate al buon esito della gravidanza, della nascita e del *post partum*;
- migliorare l'assistenza nel campo della salute mentale con particolare attenzione alle seconde generazioni.
- aumentare l'attenzione alla salute nei centri di permanenza temporanea e nelle carceri.

In particolare, quanto alla promozione della salute della donna e dei minori stranieri, essa si realizza all'interno di un piano nazionale di rafforzamento del settore materno infantile, che ha nella riqualificazione dei consultori uno dei punti strategici. Il Consultorio familiare, infatti, costituisce un importante servizio all'interno del Distretto sanitario, che si integra nella rete dei servizi sanitari territoriali per la tutela della salute delle donne e dei minori, la cui funzione si esplica non tanto nella erogazione di servizi, ma nella vigilanza, nella sensibilizzazione, nella prevenzione di problemi di salute della popolazione, in particolare dei soggetti più vulnerabili. La specificità dei consultori familiari infatti, rispetto agli altri presidi specialistici, è quella di essere una struttura operativa di base, che rileva ed interpreta i bisogni primari e le domande di salute fisica e psichica delle persone, che accompagna la ricerca delle soluzioni anche attivando la rete dei servizi territoriali.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> cfr. articolo 4 (Formazione del personale sanitario) della L. 9 gennaio 2006, n. 7, "Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile".

<sup>47</sup> Per valorizzare le politiche a tutela della salute degli immigrati, per monitorare la situazione a livello territoriale e per programmare interventi efficaci, anche nel tentativo di rimuovere le barriere di tipo culturale e organizzativo per una reale politica della salute inclusiva delle diversità e delle minoranze, sono stati di recente istituiti, presso il Ministero della Salute, una *Commissione consultiva*, formata da esperti e rappresentanti del Ministero della Salute, con compiti di segnalazione dei problemi incontrati dagli immigrati nella fruibilità dei servizi sanitari e di proposta di studi in merito alla domanda e all'offerta dei servizi sul territorio e, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, l'*Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà*, con compiti di prevenzione, cura, formazione e ricerca sanitaria (Legge Finanziaria 2007). Ugualmente, in data 16 novembre 2006, presso il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata istituita la *Commissione per la prevenzione e il contrasto delle pratiche per le mutilazioni genitali femminili*, che già il 15 dicembre 2006 ha adottato "Il piano programmatico-operativo per la prevenzione e il contrasto delle pratiche per le mutilazioni genitali femminili", nel quale sono individuati ambiti di azione e linee di intervento per realizzare i compiti fissati dall'articolo 3 della legge 9 gennaio 2006, n. 7, recante disposizioni in tema di prevenzione e divieto delle pratiche in parola.

## 2.9. INTEGRAZIONE SCOLASTICA ED EDUCAZIONE INTERCULTURALE

La presenza di alunni stranieri è un dato strutturale, in progressivo aumento anche nel segmento delle scuole superiori, che coinvolge tutto il sistema scolastico. Si tratta di una presenza disomogenea e differenziata sul territorio nazionale: è più elevata nelle aree del Centro e del Nord del Paese, in particolare nel Nord-Est ed investe non solo le grandi città, ma anche i piccoli centri.<sup>48</sup>

I dati a disposizione segnalano, inoltre, una crescita della presenza di studenti stranieri nella scuola secondaria superiore, con una marcata tendenza verso gli istituti tecnici e professionali: sono 103 mila gli studenti stranieri presenti nell'anno scolastico 2006/2007; di questi, sono circa 80 mila gli studenti iscritti negli istituti tecnici e professionali.

I dati e, soprattutto, le esperienze e le preoccupazioni che promanano dalle varie aree del Paese, evidenziano situazioni di concentrazione in singole scuole e territori. Si sono formate, in alcuni istituti di grandi città, classi composte interamente da alunni stranieri. La "polarizzazione" in alcune scuole e la crescente presenza di alunni stranieri nelle scuole superiori rappresentano le criticità da tenere sotto osservazione e su cui occorre una attenta riflessione. Per favorire il progetto di inclusione dei minori stranieri è importante promuovere reti tra scuole, con gli Enti locali e il privato sociale, mettere in atto accordi di programma e patti educativi territoriali, anche per evitare la concentrazione di alunni stranieri in alcune scuole.

L'Italia, infatti, sta passando dalla prima fase, quella dell'accoglienza e per certi aspetti dell'emergenza, ad una fase di valutazione di buone pratiche e strategie educative.<sup>49</sup>

L'educazione interculturale rifiuta sia la logica dell'assimilazione, sia la costruzione ed il rafforzamento di comunità etniche chiuse. Favorisce e promuove l'eterogeneità delle cittadinanze nella composizione delle classi, piuttosto che la formazione di classi omogenee per provenienza culturale o religiosa.

### 2.9.1. La formazione dei dirigenti scolastici e degli insegnanti.

Nell'anno scolastico 2007/2008 sarà varato un piano nazionale per la formazione mirata e specifica dei dirigenti delle scuole ad alta presenza di alunni stranieri e moduli di formazione diffusa, per tutto il personale scolastico, da definire d'intesa con gli Uffici scolastici regionali, gli Enti locali e le Università ed in collaborazione con i centri interculturali e le associazioni.

È necessario che la formazione iniziale degli insegnanti comprenda nuovi approcci e contenuti nei piani di studio previsti nei corsi di laurea per accedere alla professione di insegnante. Prepararsi all'insegnamento nella prospettiva interculturale, più in generale in rapporto alle diversità, deve rientrare nell'obiettivo di una professionalità docente compiuta.

L'obiettivo prioritario è rappresentato dalla realizzazione di moduli di formazione specifica per i dirigenti scolastici. Il *focus* sarà sul ruolo dei dirigenti scolastici, identificato come l'elemento chiave nella buona gestione delle scuole in contesti multiculturali e sulle competenze necessarie a condurre un progetto di istituto a lungo termine, che promuova inclusione sociale e successo formativo per tutti.

### 2.9.2. L'insegnamento dell'italiano e la valorizzazione della lingua e della cultura d'origine.

Promuovere una buona conoscenza dell'italiano scritto e parlato è uno degli obiettivi prioritari dell'integrazione e uno dei principali fattori di successo scolastico.

L'apprendimento dell'italiano per il soggetto immigrato deve essere al centro dell'azione didattica.

<sup>48</sup> Nell'anno scolastico 2006/2007 la presenza di alunni con cittadinanza non italiana è di 502.000 unità, un'incidenza, rispetto al totale della popolazione scolastica complessiva, del 5,6%. Il cambiamento per la scuola italiana è stato rapidissimo: nel triennio 2005/2007 l'incremento è stato mediamente di 70.000 unità all'anno. Assumendo come riferimento il tasso medio di incremento registrato negli ultimi tre anni, si stima in 750.000, con un'incidenza dell'8,3%, il numero degli alunni con cittadinanza non italiana per l'anno scolastico 2010/2011.

<sup>49</sup> L'Italia ha scelto, fin dall'inizio (Circolare Ministeriale n. 205/1990 "La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale"), la piena integrazione di tutti nella scuola e l'educazione interculturale come dimensione trasversale, come sfondo integratore che accomuna tutte le discipline e tutti gli insegnanti. Questa linea è stata confermata anche dall'ultima Circolare Ministeriale sul tema (la n.24, 1 marzo 2006 "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri"). Sarà, inoltre, predisposto un piano mirato di intervento per alunni "neoarriivati".

È necessario pervenire ad una certificazione delle competenze raggiunte nella conoscenza della lingua, sia dei ragazzi che degli adulti immigrati, in modo che gli stessi dispongano di una base linguistica che possa consentire un livello adeguato di partecipazione sociale.

È possibile proporre e promuovere, in via sperimentale e valorizzando alcune buone pratiche, anche l'insegnamento di "altre" lingue (per esempio arabo, cinese, giapponese) nel programma scolastico.

È altresì importante riconoscere e valorizzare le competenze degli alunni stranieri in ambiti diversi da quello linguistico, come quelli tecnico-matematico, tecnologico o informatico.

Occorre sviluppare ulteriormente le attività già realizzate in questi anni che, sia sul piano interno che sul piano della collaborazione bilaterale con i paesi di origine, mirino a rafforzare gli strumenti e le occasioni per l'apprendimento della lingua italiana.

L'obiettivo prioritario è rappresentato dal far raggiungere a tutti gli alunni stranieri una conoscenza adeguata dell'italiano scritto e parlato, pur nel riconoscimento delle lingue d'origine e nella valorizzazione del patrimonio linguistico dei ragazzi stranieri.

### **2.9.3. Il coinvolgimento dei genitori e delle famiglie; l'istruzione degli adulti.**

Nel percorso formativo volto all'apprendimento della lingua italiana e alla conoscenza della Costituzione del nostro Paese, occorre coinvolgere i genitori e le famiglie, sia italiani che stranieri, anche in forme associate, per orientare insieme gli alunni e promuovere scelte consapevoli e responsabili.<sup>50</sup>

Le iniziative realizzate negli ultimi anni allo scopo di promuovere gli strumenti e le occasioni per l'apprendimento della lingua italiana – dal progetto "Io parlo italiano", realizzato con Rai Educational, agli accordi di programma sottoscritti con le Regioni, ai corsi di lingua italiana promossi in alcuni paesi di origine nell'ambito della cooperazione bilaterale – si sono rivelate efficaci e devono essere replicate e potenziate.

Nel programmare interventi diretti all'apprendimento della lingua italiana, un'attenzione particolare va dedicata alle donne, che godono spesso di minori occasioni di interazione sociale e di scambi relazionali. Occorre favorire l'attivazione di corsi che si svolgano con modalità tali da non urtare la sensibilità delle rispettive famiglie e comunità (prevedendo, ad esempio, l'intervento solo di insegnanti donne), in orari ed in quartieri che agevolino la partecipazione anche delle donne straniere e che comprendano elementi di lessico settoriale e di orientamento professionale più specifici, finalizzati cioè anche ad un possibile inserimento lavorativo e professionale.

L'apprendimento della lingua italiana da parte delle madri di famiglia favorirebbe, inoltre, il loro coinvolgimento nei processi decisionali che riguardano i figli; ciò è particolarmente importante, ad esempio, in tutti i procedimenti della magistratura minorile che prevedono l'audizione dei genitori e che, nella maggior parte dei casi, vedono una partecipazione attiva esclusivamente del padre, sia a causa del suo tradizionale ruolo di rappresentante della famiglia, ma anche a causa della frequente incapacità della donna a comunicare in italiano. Da tale situazione deriva, solitamente, un approccio alle diverse problematiche della vita quotidiana da parte della famiglia, di carattere difensivo e diffidente, ove non ostile, nei confronti della realtà territoriale e sociale nella quale la stessa famiglia vive, incentrato nell'impedire e limitare le influenze esterne.<sup>51</sup>

Se simili risorse fossero attivate, i servizi sociali territoriali ne potrebbero proporre l'utilizzazione nell'ambito degli interventi di sostegno alle famiglie di loro competenza ed eventualmente indicarle al giudice come possibile contenuto di specifiche prescrizioni ai genitori, se adeguate al recupero di migliore funzionalità della famiglia. Si può prevedere che ciò determinerebbe

<sup>50</sup> Come è emerso anche dall'indagine del Ministero della Pubblica Istruzione "Alunni con cittadinanza non italiana. Presenze, esiti e confronti in Europa", Dicembre 2006, la non padronanza della lingua italiana da parte dei genitori immigrati è un fattore di difficoltà e insuccesso scolastico per i loro figli.

<sup>51</sup> Gli adulti stranieri che frequentano i vari tipi di corsi organizzati dai Centri territoriali permanenti sono circa 180.000, nell'anno scolastico 2005/2006, su un totale di circa 500.000 frequentanti, con una forte prevalenza numerica al Nord dell'Italia e una significativa presenza femminile. Tra questi vi sono anche molti giovani dai 16 anni in su, per i quali vengono predisposte misure di accompagnamento alla frequenza dei corsi di istruzione e formazione professionale promossi dalle scuole o dai centri di formazione professionale. I Centri territoriali permanenti sono 500, quasi tutti negli istituti scolastici. La legge finanziaria per il 2007 prevede una maggiore autonomia dei Centri territoriali permanenti e un loro potenziamento

una ricaduta positiva sui figli, ma anche sulle stesse donne, in termini di positiva consapevolezza personale e di maggiore integrazione sociale.

Si sottolinea, inoltre, la necessità di azioni sinergiche nel processo di integrazione fra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale, per evitare il rischio di una precoce selezione sociale.

L'obiettivo prioritario è rappresentato dal coinvolgere i genitori e le famiglie degli alunni stranieri nelle attività della scuola e nell'orientamento scolastico e dal promuovere l'integrazione delle famiglie straniere nel tessuto sociale, facilitando la prima alfabetizzazione e l'apprendimento dell'italiano da parte dei genitori degli alunni stranieri e degli adulti immigrati in generale.

#### **2.9.4. L'educazione interculturale nei nuovi curricula scolastici.**

Occorre rivisitare i programmi, i contenuti, le discipline in chiave interculturale. L'editoria scolastica e non, anche multimediale - che è un settore importante, poiché fornisce gli strumenti di lavoro ad allievi ed insegnanti -, sta tentando, in modo ancora non sufficiente, di attrezzarsi alla sfida rappresentata dall'esigenza di soddisfare nuove conoscenze e di tener conto dei diversi punti di vista presenti in una società, che diverrà sempre più multiculturale e multilingue, in continua trasformazione.

È necessario inoltre un potenziamento delle biblioteche scolastiche, anche in collaborazione con i servizi multiculturali delle biblioteche pubbliche, con centri di documentazione dedicati a tali tematiche e con le associazioni degli immigrati.

L'obiettivo prioritario è rappresentato dal rivisitare i curricula scolastici, alla luce delle trasformazioni della nostra società e delle diverse e molteplici appartenenze culturali presenti nelle nostre scuole.

#### **2.9.5. Il confronto con altri Paesi europei e con i Paesi di provenienza.**

Il confronto costante con altri Paesi europei, di recente immigrazione, come la Spagna, o di lunga tradizione multiculturale, come Francia, Germania e Inghilterra, è una dimensione irrinunciabile del nostro appartenere ad un' "Europa delle culture e delle differenze".<sup>52</sup>

In un tale contesto, è importante il confronto e lo scambio con le organizzazioni internazionali e gli istituti di cultura, in Italia e in Europa, che si occupano di queste tematiche. I diversi modelli di integrazione presenti in Europa e i drammatici punti di crisi, evidenziati da alcuni di essi, testimoniano quanto complesso sia l'obiettivo dell'integrazione.

Altrettanto importanti potrebbero essere il confronto e gli accordi con i principali paesi di provenienza degli allievi stranieri nelle nostre scuole (Marocco, Albania, Romania, Cina, Serbia, Filippine, Ecuador).

L'obiettivo prioritario è rappresentato dal promuovere il confronto con i modelli di integrazione e le strategie adottate dagli altri Paesi europei e dallo stabilire accordi con i principali Paesi di provenienza degli alunni stranieri.

## **2.10. IMMIGRAZIONE ED ATTIVITÀ SPORTIVA**

Occorre premettere che le società sportive italiane, per soddisfare le esigenze correlate alla loro attività, hanno necessità di avvalersi anche di atleti extracomunitari, professionisti o dilettanti, come più volte evidenziato dal CONI.

Il sistema vigente disciplina essenzialmente l'ingresso degli sportivi che svolgono la loro attività a titolo professionistico, prevedendo quale presupposto per il regolare soggiorno sul territorio italiano, il contratto di lavoro, che può essere stipulato solo da uno sportivo professionista.

---

<sup>52</sup> Tale confronto è stato avviato nel 2003 e prosegue nell'ambito della Rete Europea per l'Integrazione degli Immigrati, istituita dalla Commissione europea su mandato del Consiglio GAI di ottobre 2002 e successivamente consacrata dal Consiglio europeo di Salonicco.

Moltissime discipline quali il nuoto, la palla a volo, il baseball non appartengono alla categoria delle attività sportive professionistiche e i relativi atleti stranieri incontrano notevoli difficoltà nell'ottenere il permesso di soggiorno.

Tale situazione produce una disparità di trattamento difficilmente giustificabile, almeno finché permane l'istituto del contratto di lavoro.

Obiettivo è, pertanto, quello di procedere ad una semplificazione del procedimento per il rilascio del permesso di soggiorno per gli atleti extracomunitari che svolgono attività sportiva professionistica, atteso che le società sportive dispongono di tempi molto ristretti tra la conclusione dei campionati stranieri e l'inizio della stagione sportiva nazionale. Per i "dilettanti" appare auspicabile eliminare il collegamento tra rilascio del permesso di soggiorno e stipulazione del contratto di soggiorno per lavoro<sup>53</sup>. Per lo sportivo dilettante, infatti, non è previsto un contratto di lavoro.

Accanto al visto per lavoro "in casi particolari" contemplato dall'art. 27, comma 1, lettera p) del T.U. sull'immigrazione - che, sottraendo gli sportivi professionisti all'ordinario flusso migratorio, tiene conto delle caratteristiche peculiari dell'attività sportiva professionistica e delle particolari esigenze di alcune discipline, che possono sorgere anche nel corso del campionato, consentendo la chiamata nominativa - va approfondita la percorribilità della istituzione di un "visto per attività sportiva", riservato esclusivamente agli sportivi stranieri che svolgono attività dilettantistica, per i quali l'ordinamento sportivo non prevede l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato. Tale visto dovrebbe essere rilasciato previa esibizione, da parte della società sportiva richiedente, della documentazione attestante la disponibilità dei mezzi di sussistenza per la durata del soggiorno, ivi comprese le spese per il ritorno nel Paese di provenienza e la stipulazione di una polizza assicurativa per le cure mediche<sup>54</sup>.

Sul fronte dei minori, da un lato, deve essere promosso lo svolgimento dell'attività sportiva da parte dei giovani stranieri presenti sul territorio nazionale, quale prezioso strumento di crescita psico-fisica e di integrazione sociale; dall'altro, deve essere garantito, per l'ingresso di minori stranieri, ed in particolare di quelli non accompagnati, un sistema di rigidi controlli affinché intenti meramente speculativi in settori particolarmente redditizi, come quello del calcio, non si traducano in vere e proprie tratte di minori che poi, ove scartati perché non ritenuti promettenti, vengono abbandonati a loro stessi.

In applicazione della Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989, fatta a New York e ratificata con la legge del 27 maggio 1991, n. 176, che prevede espressamente il diritto al gioco del fanciullo, è stata emanata, dal Comitato per i minori stranieri, la Circolare del 20 febbraio 2003, in base alla quale, qualora una società affiliata alla FIGC si trovi nella condizione di non poter tesserare un minore straniero, perché temporaneamente privo di un permesso di soggiorno idoneo per il tesseramento o del certificato di residenza, può richiedere il nulla osta al Comitato per i minori stranieri per il tesseramento del minore, valido per tutto il periodo di attesa della concessione o del rinnovo del permesso di soggiorno.

Tale agevolazione del tesseramento è prevista esclusivamente per i bambini da 6 a 12 anni. La conseguenza è che, per le seconde generazioni, si verificano spesso casi di minori regolarmente presenti da molti anni sul territorio italiano che, alla scadenza del permesso di soggiorno, se hanno compiuto 12 anni, debbono sospendere l'attività sportiva in attesa del rinnovo del permesso.

Al fine di evitare inique sperequazioni, appare quindi opportuno estendere tale meccanismo a tutti i minori o quanto meno a quelli da 6 a 14 anni, che vantano un analogo diritto al gioco.

A fronte di tale apertura nel garantire ai minori stranieri eguali possibilità di accedere all'attività sportiva, vanno assicurati, sotto il secondo profilo, ed in particolare per i minori non accompagnati, sia

<sup>53</sup> L'articolo 40, comma 16, DPR 31 agosto 1999, n. 394, recante il regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione, contiene un espresso riferimento al fenomeno dilettantistico, che costituisce una componente rilevante del sistema sportivo italiano, stabilendo che, per gli sportivi extracomunitari, il nulla osta al lavoro è costituito dalla dichiarazione nominativa di assenso del CONI sulla richiesta "a titolo professionistico o dilettantistico" della società destinataria delle prestazioni sportive.

<sup>54</sup> L'attività sportiva dilettantistica, oltre a rappresentare una fetta importante dello sport italiano, è disciplinata dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, improntato ad un evidente *favor*, anche fiscale, nei confronti delle società e associazioni sportive dilettantistiche, e dall'articolo 67, comma 1, lettera m, del T.U. delle imposte sui redditi, che colloca i compensi percepiti dagli sportivi dilettanti tra i "redditi diversi" e, quindi, al di fuori della tipologia del rapporto di lavoro subordinato proprio dello sportivo professionista. Con la Circolare del Ministero dell'Interno del 2 marzo 2007, nelle more di un più generale riassetto normativo del settore, viene fornita una prima risposta interpretativa, in chiave estensiva, al problema relativo allo *status* degli sportivi extracomunitari dilettanti.

un'efficace verifica preventiva dei requisiti, sia un controllo capillare successivo dell'effettivo svolgimento dell'attività sportiva, per la quale il minore ha ottenuto il permesso di soggiorno (garantendo, in caso contrario, il rimpatrio dello stesso per il reinserimento nella famiglia di origine), nonché dell'assolvimento dell'obbligo scolastico, al quale il minore straniero non può comunque essere sottratto, e dell'esistenza di un tutore o di una struttura idonea che assicuri al minore il necessario sostentamento materiale ed educativo.

## 2.11. RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE

In un contesto in cui la mobilità dei lavoratori e dei discenti è in crescita, in cui i cittadini sempre più spesso uniscono educazione e formazione da diversi paesi e l'apprendimento permanente è diventato una necessità, occorre superare l'attuale sistema di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali, sistema che spesso costituisce un vero e proprio ostacolo al concreto esercizio della libera circolazione nell'Unione europea.

I processi di internazionalizzazione, che coinvolgono oggi, in particolare, i sistemi educativi e il mondo delle professioni, esigono necessariamente la creazione di infrastrutture di sostegno che facilitino e fluidifichino i correlati flussi di mobilità e permettano collegamenti tra quadri condivisi di qualifiche nazionali e sistemi che consentano la comunicazione, il confronto e la fiducia reciproca.<sup>55</sup>

In sede comunitaria è attualmente in fase di negoziazione una Raccomandazione - COM(2006)479- per la definizione di un quadro europeo delle qualifiche per la formazione e istruzione lungo tutto l'arco della vita. Vi sono anche importanti azioni progettuali finalizzate all'armonizzazione dei sistemi di riconoscimento delle qualifiche.

Il riconoscimento dei titoli accademici esteri per proseguire gli studi nelle istituzioni italiane di istruzione superiore e l'autorizzazione all'esercizio in Italia delle professioni le cui abilitazioni sono state ottenute all'estero non esauriscono il panorama dei riconoscimenti delle qualifiche estere. Si ritiene utile istituire un nuovo certificato, tipo "attestato di livello", che sostituisca le dichiarazioni di equipollenza e di riconoscimento per finalità di accesso ad albi e registri gestiti dal sistema camerale, per l'iscrizione ai corsi di formazione per l'acquisizione di qualifiche professionali, per l'iscrizione ai centri per l'impiego.

## 2.12. POLITICHE ABITATIVE

La crescita del fenomeno migratorio ha coinciso con un processo di stabilizzazione degli immigrati nel territorio italiano; tale processo ha profondamente diversificato la domanda abitativa, divenuta più complessa e non più limitata ad un semplice posto letto. A tali trasformazioni è necessario dare risposte, anche al fine di prevenire fenomeni di marginalità abitativa di cui gli immigrati e altre fasce deboli della popolazione, quali le popolazioni Rom e Sinti, sono spesso vittime. Alla carenza dell'offerta abitativa ed alle problematiche strutturali del nostro paese, si sommano, infatti, per queste persone, anche i frequenti fenomeni di discriminazione, rendendo ulteriormente difficile l'accesso al costoso mercato dell'affitto.

---

<sup>55</sup> Una di queste infrastrutture è la "Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella regione europea", la cui ratifica da parte italiana è avvenuta con la L. n. 148/2002; si dovrà completare il processo di ratifica con l'adozione della normativa secondaria e con il deposito degli strumenti di ratifica.

Un'altra infrastruttura a servizio del riconoscimento dei titoli è il sistema di Direttive comunitarie sulla libera circolazione dei professionisti. Il regime di riconoscimento dei titoli professionali comunitari influenza largamente anche il riconoscimento dei titoli dei professionisti provenienti dai paesi al di fuori dell'Unione europea. L'Italia infatti, con la legge quadro sull'immigrazione e il regolamento applicativo, ha scelto di uniformare sostanzialmente i due sistemi. Nel 2005, facendo tesoro dell'esperienza maturata, è stata approvata in sede comunitaria la nuova Direttiva 2005/36/Ce relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che sostituisce tutte le precedenti direttive e si propone di rendere più semplici le procedure. Occorre recepirne i contenuti con la normativa di adeguamento interno.

La questione abitativa non può, in ogni caso, essere affrontata separando e individuando percorsi diversi per gli immigrati e la popolazione italiana.<sup>56</sup>

L'accesso alla casa per categorie sociali svantaggiate rappresenta, quindi, un aspetto di particolare criticità, sul quale il Governo, d'intesa con le Regioni e le autonomie locali, intende intervenire nell'ambito delle politiche di lotta alle marginalità sociali.

Le azioni saranno orientate al sostegno alle famiglie in difficoltà e al rilancio dell'offerta abitativa.

Gli interventi di sostegno abitativo per le fasce deboli dovranno focalizzarsi su alcune aree metropolitane dove il disagio e il rischio di marginalizzazione sono particolarmente forti.

Il Governo promuoverà altresì la diffusione delle buone pratiche intraprese sul territorio, che rappresentano risposte differenziate ad una domanda abitativa sempre più diversificata.

Queste politiche vedono il coinvolgimento di diversi attori sociali (istituzioni centrali, locali, non profit, banche e fondazioni bancarie, associazioni) e sono destinate non solo alla popolazione immigrata, ma più in generale ai soggetti deboli presenti in aree degradate.

Azioni di accompagnamento all'abitare e di mediazione sociale dovranno essere parte integrante delle politiche abitative intraprese, anche al fine di prevenire conflitti sociali con la popolazione italiana e fenomeni di discriminazione.

Esiste, comunque, la necessità di affrontare l'esigenza abitativa dei lavoratori immigrati tenendo presenti le due principali tipologie:

- lavoratori stagionali o lavoratori fissi che non hanno ancora trovato un alloggio stabile;
- lavoratori fissi che vivono con il proprio nucleo familiare.

Per i primi l'obiettivo è quello di:

- creare centri d'accoglienza destinati ad ospitare, anche gratuitamente, stranieri regolarmente soggiornanti, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza;
- realizzare alloggi sociali, collettivi o privati, prevalentemente organizzati in forma di pensionato, aperti ad italiani e stranieri, finalizzati ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva;
- sviluppare iniziative di informazione e orientamento per l'accesso alle abitazioni in affitto;
- incentivare la costituzione di agenzie immobiliari *non profit* come strumenti di politica partecipativa;
- promuovere un'azione congiunta pubblico – privato per la gestione di alloggi da destinare in affitto ai lavoratori extracomunitari.

Per i secondi:

- vanno previste forme di credito ad hoc per l'acquisto della casa da parte dei cittadini immigrati;
- vanno poste in essere forme di garanzia nei confronti dei proprietari di immobili che intendano locare gli stessi (solvibilità nel pagamento del canone di affitto, certezza nel mantenimento in buono stato del bene locato);
- vanno istituiti sportelli informativi per l'agevolazione di abitazioni di edilizia residenziale pubblica.

Si devono individuare ed attuare politiche di sostegno e agevolazione per incentivare la ristrutturazione di alloggi dismessi, l'acquisto di aree edificabili e la costruzione di alloggi, in convenzione con enti pubblici, associando in cooperativa cittadini, italiani e stranieri, in cerca di casa.

Nel settore agricolo, vanno individuate ed attuate specifiche politiche di sostegno agli imprenditori per il riattamento di abitazioni rurali a fini alloggiativi da destinare ai lavoratori extracomunitari impiegati in agricoltura, sia a tempo parziale (stagionali), sia a tempo indeterminato, risolvendo così il duplice problema dell'alloggio e della mobilità.

<sup>56</sup> L'esigenza di un'adeguata risposta ai bisogni abitativi delle fasce più deboli della popolazione e la necessità di ampliare l'offerta di edilizia residenziale pubblica e di alloggi privati in affitto a canoni accessibili anche a bassi redditi è segnalata anche dal CNEL che ha predisposto un apposito disegno di legge per l'esame parlamentare (deliberato nell'Assemblea CNEL del 30 maggio 2007) recante "Istituzione delle Agenzie territoriali per l'abitare sociale".

### **3. POLITICHE DI CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI RAZZISTE E XENOFobe**

- 3.1. L'IMMIGRAZIONE E I FENOMENI DI DISCRIMINAZIONE
- 3.2. CULTURA ED EDUCAZIONE
- 3.3. MEDIAZIONE INTERCULTURALE
- 3.4. MONITORAGGIO DEI FENOMENI DI ESCLUSIONE SOCIALE: PROMOZIONE DELLE AZIONI POSITIVE
- 3.5. INDIVIDUAZIONE DELLE LINEE DI INTERVENTO RIFERITE AD ALCUNI SETTORI CRITICI
- 3.6. L'INTEGRAZIONE DEI ROM E DEI SINTI.
- 3.7. STRUMENTI DI AZIONE E MEZZI DI INTERVENTO

#### **3.1. L'IMMIGRAZIONE E I FENOMENI DI DISCRIMINAZIONE**

Gli immigrati costituiscono una delle fasce sociali più deboli e più esposte al fenomeno della discriminazione.

Essa, in Italia, risulta percepita soprattutto rispetto all'orientamento sessuale (il 73%), alla disabilità (il 68%) e al genere (56%). Molto al di sopra della media europea la percezione della discriminazione rispetto all'origine etnica: i cittadini che denunciano discriminazioni in questo campo sono, infatti, il 77%.<sup>57</sup>

Occorre, perciò, delineare per tempo delle politiche adeguate a governare i processi di integrazione sociale delle minoranze.

Un primo ostacolo da superare, con interventi urgenti ed efficaci, è la carenza di dati ufficiali attendibili. Vanno introdotti sistemi e strutture di raccolta dei dati, più completi ed esaustivi, raccordando il livello nazionale e locale.

In primo luogo, tutte le pubbliche amministrazioni che hanno competenze in materia dovrebbero operare un monitoraggio attento, capillare ed articolato dei fenomeni di razzismo e discriminazione riscontrati nell'espletamento delle proprie funzioni istituzionali, tenendo in particolare considerazione, nella raccolta dei dati, l'ottica di genere.

Occorre, in secondo luogo, considerare che la discriminazione è un fenomeno che tende a restare sommerso a causa della evidente condizione di inferiorità psicologica delle vittime; infatti, la denuncia presuppone la percezione dell'atto come lesivo di diritti che si è consapevoli di avere ed implica, altresì, la conoscenza delle relative forme di tutela. Pertanto, il monitoraggio del fenomeno richiede una specifica iniziativa interistituzionale, coordinata e sistematica.

E' opportuno, quindi, procedere a indagini scientifiche e sistematiche di tipo multiscopo e ad analisi statistiche su tutti gli aspetti della discriminazione, violenze e crimini razzisti e xenofobi, cercando di favorire il più possibile l'emersione del fenomeno.

#### **3.2. CULTURA ED EDUCAZIONE**

E' necessario, innanzitutto, far sì che il principio della parità e delle pari opportunità divenga parte integrante del patrimonio culturale ed educativo di ciascuno, proprio perché il razzismo e la xenofobia costituiscono una minaccia costante ai valori della democrazia fondata sull'uguaglianza e sulla giustizia sociale.

Il 2007, Anno europeo delle Pari Opportunità, vede lo sviluppo di una pluralità di progetti, azioni, interventi, i quali dovranno protrarsi nel tempo dando continuità ed efficacia ad un impegno teso a garantire l'informazione di tutti i soggetti del loro diritto alla non discriminazione, a promuovere le pari opportunità per tutti, a evidenziare i vantaggi dell'interazione fra diversità.

---

<sup>57</sup> Dall'indagine di Eurobarometro "Discrimination in the European Union" pubblicata a gennaio 2007 - che ha raccolto l'opinione di 25 mila cittadini dell'Unione - emerge che per gli europei la discriminazione è ancora ampiamente diffusa (64%). L'indagine evidenzia, inoltre, che nell'UE è ancora poco nota l'esistenza di norme contro la discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, l'età, l'orientamento sessuale, gli handicap, la religione o le convinzioni personali.



Accanto alla necessità di promuovere campagne mediatiche che possano svolgere una efficace funzione di informazione e di sensibilizzazione, occorre rafforzare il ruolo centrale di prevenzione e di formazione che può svolgere il sistema dell'istruzione e della formazione nel suo complesso.

Nella società multietnica, la scuola è presidio e palestra di convivenza, luogo di accoglienza, di riconoscimento e valorizzazione delle diversità e può divenire il mezzo per creare una nuova intercultura.

L'educazione degli adulti è un potente ambito di esercizio della cittadinanza, fattore di emancipazione, requisito per la partecipazione alla vita sociale. La scuola può svolgere un'importante funzione promuovendo la presenza dei genitori degli alunni immigrati nei momenti di apertura e condivisione della vita scolastica, con particolare attenzione al ruolo delle donne migranti, le quali rischiano, non di rado, di ritrovarsi nel paese ospitante in una situazione di isolamento e di grave discriminazione a causa di talune interpretazioni e comportamenti connessi alla relazione tra individui e comunità di appartenenza (*vedi supra* 1.6. e 2.9.).

### **3.3. MEDIAZIONE INTERCULTURALE**

Un piano efficace di strategie di contrasto alle discriminazioni razziste deve dedicare grande attenzione alla funzione della mediazione culturale e interculturale in correlazione all'essenzialità del riconoscimento delle diversità culturali.

Nei contesti multiculturali si sviluppano, spesso, dinamiche conflittuali che possono trovare una vasta gamma di manifestazioni: dal malinteso all'offesa, allo scandalo, alla trasgressione.

La gestione delle diversità interculturali richiede la capacità di riconoscere i differenti punti di vista o meglio le diverse cornici culturali che agiscono nella percezione e nella rappresentazione della situazione conflittuale stessa. In assenza di tale capacità si produce una prima discriminazione: quella di non veder riconosciuta la specificità di uno o più punti di vista.

E', pertanto, necessario permettere la comprensione delle informazioni tramite la traduzione linguistica e la mediazione culturale che facilitano la partecipazione alla vita sociale, civile, politica dei soggetti a rischio di discriminazioni.

### **3.4. MONITORAGGIO DEI FENOMENI DI ESCLUSIONE SOCIALE: PROMOZIONE DELLE AZIONI POSITIVE**

Obiettivo del Governo è quello di promuovere un'azione costante di monitoraggio dei fenomeni di esclusione sociale e marginalizzazione, un'attività continua di assistenza, sia legale che psicologica, alle vittime di razzismo, xenofobia e discriminazione nonché, in collaborazione con l'associazionismo degli immigrati e con quello antirazzista, la realizzazione di concrete azioni positive volte a rimuovere le criticità e compensare gli svantaggi che sono alla base degli eventi discriminatori.

Tali azioni positive potranno essere, in futuro, ancor più implementate tramite i contributi delle amministrazioni competenti, contributi che si fondano sulla riflessione comune, sulla rapidità e lo scambio delle reciproche informazioni e valutazioni, resi possibili dalle tecnologie informatiche, sulle iniziative di studio delle normative da adottare in specifici settori.<sup>58</sup>

Appare necessario passare ad una più compiuta e piena attuazione dei precetti e delle sollecitazioni che provengono dal diritto comunitario, favorendo una più ampia cooperazione delle istituzioni con le parti sociali per una promozione più incisiva delle azioni positive.

---

<sup>58</sup> In tale prospettiva operano, tra gli altri, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali presso il Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo istituito, nel 2004, presso il Ministero dell'Interno. Sulle possibili proposte di implementazione della normativa, vd. Prima Relazione al Parlamento UNAR 2006, *L'effettività degli strumenti di tutela*, Dipartimento per le Pari opportunità, Roma, 2006.

### 3.5. INDIVIDUAZIONE DELLE LINEE DI INTERVENTO RIFERITE AD ALCUNI SETTORI CRITICI

Per definire una strategia organica di contrasto alla discriminazione, vanno tenute presenti le maggiori criticità emerse e le possibili linee di intervento atte a superarle:

#### a) Lavoro

Il settore del lavoro costituisce una delle maggiori criticità quando si tratta il tema delle discriminazioni e delle molestie a sfondo razziale o etnico. Le problematiche evidenziate da più parti riguardano tanto il momento iniziale dell'accesso all'occupazione quanto i problemi successivi della gestione del rapporto di lavoro e delle sue condizioni.

Il timore di perdere il lavoro, e con esso il permesso di soggiorno, porta spesso gli immigrati a subire una situazione di oggettiva mancanza di parità. Emerge, quindi, la necessità di sensibilizzare i datori di lavoro alla gestione, come risorsa, delle eventuali diversità relative alla forza lavoro e di rendere maggiormente consapevoli tutti i lavoratori circa i loro diritti.

È, inoltre, necessario avviare iniziative di informazione sull'entità e tipologia della domanda di forza lavoro nel Paese, e sulle cause che sono all'origine delle scelte migratorie.

#### b) Alloggio

Di frequente gli immigrati trovano difficoltà a trovare un alloggio che, in base alle normative vigenti, possa ritenersi adeguato: diverse sono le pratiche discriminatorie e le condizioni di disagio, che vanno dal sovraffollamento alla mancanza di servizi di prima necessità (acqua, riscaldamento, ecc.), agli elevati costi d'affitto, all'assenza di contratti di locazione.

Inoltre, molti problemi sorgono nei rapporti di vicinato, soprattutto nei quartieri urbani, dove affiorano le tensioni tra gli individui, le famiglie, i gruppi di immigrati di diversa origine e fra questi e gli autoctoni.

La strategia più opportuna al fine dell'integrazione abitativa appare ancora quella dell'informazione, della conoscenza e della correttezza: da un lato, l'apprendere le altrui usanze ed abitudini consente di capire, accettare ed apprezzare la diversità, dall'altro, conoscere le norme e le disposizioni giuridiche consente di adeguarsi consapevolmente agli *standard* del paese di accoglienza e di rispettarne con convinzione le regole di convivenza (*vedi supra* 2.12).

#### c) Accesso al credito

Da qualche anno il tema dell'integrazione economica dei migranti ha assunto una crescente importanza nell'incontro tra società italiana e popolazione straniera.<sup>59</sup> Con il progredire delle richieste provenienti dalla clientela immigrata, si è sviluppata una risposta significativa da parte delle banche italiane, anche se ancora in fase di definizione e sperimentazione.

Comunque, il rapporto dei soggetti stranieri con le banche risulta ancora segnato da pregiudizi e diffidenza nel momento in cui dalle operazioni di base, come l'apertura del conto corrente o la domiciliazione delle bollette, si passa alla richiesta di erogazione di servizi finanziari.

Sembra necessario ridefinire gli assetti finanziari che regolano l'accesso al credito, attraverso un ponderato bilanciamento tra i profili di autonomia negoziale e quelli di parità di trattamento. Occorre favorire nuove iniziative degli istituti di credito, come la creazione di sportelli bancari dedicati, l'attivazione di una linea di microcredito solidale per favorire i soggetti economicamente più deboli normalmente esclusi dai circuiti finanziari tradizionali e, in generale, l'adattamento dei prodotti e dei servizi bancari alle esigenze degli stessi clienti.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Secondo recenti indagini, sarebbero 1,1 milioni i conti correnti intestati agli stranieri.

<sup>60</sup> Il Ministero della Solidarietà sociale ha avviato un piano che correla gli interventi per l'accesso al credito e quelli per la condizione abitativa. Nell'ambito del Programma di Lotta alla discriminazione 2001-2006 della Commissione europea, il Ministero della Solidarietà sociale ha realizzato: a) un progetto per favorire l'accesso al credito ed ai servizi bancari da parte di immigrati imprenditori, b) una ricerca sulle politiche abitative per monitorare e mappare questi interventi territoriali, e promuovere alcune di queste buone pratiche favorendone la diffusione sul territorio.

d) Razzismo e sport

Da sempre lo sport costituisce uno strumento straordinario di inclusione sociale e un rilevante veicolo di integrazione laddove, invece, in altri contesti riesce più difficile superare agevolmente le barriere dell'indifferenza e dell'intolleranza.

Negli ultimi anni peraltro, lo sport, soprattutto il calcio, è divenuto, anche nel nostro Paese, lo scenario in cui emergono con rilevante frequenza molteplici comportamenti razzisti che ledono la dignità e la sensibilità di singoli soggetti o di intere etnie. Si tratta di comportamenti deprecabili, espressione di quel fenomeno degenerativo dei rapporti tra individui e gruppi che, caratterizzato da elementi di irrazionalità ed insofferenza, si traduce non infrequentemente in atteggiamenti di discriminazione che travalicano, talora, addirittura in episodi di violenza.

Tali comportamenti vanno contrastati in radice dalle organizzazioni e dalle associazioni sportive nonché dagli stessi professionisti dello sport e dagli addetti del settore, i quali debbono avere la consapevolezza che il carattere competitivo, che è proprio dell'attività agonistica, non deve essere né esasperato né strumentalizzato o caricato di valori negativi.

Un atteggiamento non adeguatamente responsabile di coloro che operano nel settore, i quali spesso costituiscono dei modelli di riferimento per i loro sostenitori, può condurre, infatti, allo snaturamento dell'essenza stessa del fenomeno sportivo, oltreché diventare occasione estemporanea per comportamenti che talora costituiscono espressione incontrollata di frustrazioni individuali e collettive che nulla hanno a che vedere con lo spirito sportivo.

In ragione della necessità di un rafforzamento dei valori che sono alla base delle competizioni agonistiche e di un recupero della genuinità dello spirito sportivo, e nell'ambito di un'azione coordinata e di piena collaborazione con i soggetti impegnati nel settore, occorre dare sostegno ed effettività ad iniziative e strategie finalizzate alla lotta contro il razzismo nello sport, adottando misure preventive di educazione e di sensibilizzazione che rendano marginali e residuali i fenomeni di degrado e di arretratezza culturale che ne possono derivare.<sup>61</sup>

e) Media e immigrazione

Una delle finalità delle politiche antidiscriminatorie deve essere quella di influire sulla rappresentazione mediatica dei temi inerenti al mondo dell'immigrazione e alla condizione dello straniero in Italia, liberandola da stereotipi e luoghi comuni. Ferma restando l'assoluta garanzia della libera manifestazione del pensiero, è necessario che siano assicurati sia il rispetto dei valori costituzionali sia la tutela della dignità e dell'integrità dell'uomo, fattori che indicano il livello culturale e la maturità di un popolo.

Appare necessario attivare misure positive volte a favorire un corretto utilizzo del linguaggio giornalistico non solo attraverso la predisposizione di misure di autoregolazione, come codici di condotta e linee guida, ma anche attraverso la previsione di strumenti che garantiscano sul piano effettuale l'osservanza dei principi deontologici in materia.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Anche a livello internazionale, in occasione della 61<sup>a</sup> sessione della Commissione Diritti Umani di Ginevra, svoltasi nel periodo marzo/aprile 2005, lo Special Rapporteur dell'ONU, Mr. Doudou Diène, presentando il "Rapporto sulle forme contemporanee del razzismo e della xenofobia", a seguito di un'indagine specifica sul rapporto tra razzismo e sport, ha riportato numerosi incidenti di matrice razzista avvenuti, in particolare, nel mondo del calcio.

<sup>62</sup> Per esempio recentemente, presso la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, è stato costituito un Comitato scientifico, composto tra gli altri da esponenti dell'UNHCR, dell'UNAR, del Comitato contro la Discriminazione e l'Antisemitismo del Ministero dell'Interno, del Ministero della Solidarietà sociale, che dovrà stilare un codice deontologico, vera e propria Carta dei "doveri" per i media, a tutela degli immigrati e dei rifugiati.

### 3.6. L'INTEGRAZIONE DEI ROM E DEI SINTI

Specifica attenzione deve essere dedicata alle questioni relative alla presenza nel Paese dei Rom e dei Sinti che ora, con l'ingresso della Romania nell'UE, da cui tradizionalmente queste popolazioni in maggior misura provengono, ha assunto particolare rilevanza.<sup>63</sup>

Solo circa il 30% di questi gruppi culturali si può considerare ancora nomade, mentre tutti gli altri sono sedentari – in molti casi da decenni – o in via di sedentarizzazione.

E' opportuno avviare un censimento sul territorio italiano e aggiornare i dati relativi alla presenza di queste popolazioni. Anche i dati relativi al loro accesso ai servizi sanitari e sociali, alla scuola, alla formazione e al lavoro appaiono, ad oggi, frammentari.

Per disporre di una base conoscitiva su cui costruire degli interventi mirati, sarà utile promuovere indagini e ricerche che forniscano una mappatura aggiornata della situazione sul territorio italiano.

Gli interventi che si prevede di realizzare per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti sono di diversa natura.<sup>64</sup>

E' necessario affrontare la questione dello status giuridico di Rom, Sinti e Camminanti stranieri, in molti casi irregolari o apolidi, richiedenti asilo o titolari di un permesso di protezione temporanea per motivi umanitari, e favorire la regolarizzazione della loro posizione.<sup>65</sup>

Il Governo ha istituito un tavolo sul disagio sociale delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti, al quale intervengono le associazioni rappresentative di queste comunità, nonché associazioni impegnate nella tutela di queste popolazioni, oltre a Regioni ed Enti Locali. In tale sede, di dialogo e confronto, sono state discusse le questioni relative alle situazioni di marginalità abitativa, devianza, e accesso ai servizi sociali. Per affrontare tali situazioni di disagio, appare opportuno programmare interventi mirati, da realizzare nelle aree maggiormente investite da questo fenomeno.

L'analisi delle denunce e delle segnalazioni consente di affermare che le discriminazioni razziste e xenofobe, delle quali spesso queste popolazioni sprovviste di territorio sono oggetto, sono essenzialmente discriminazioni di natura collettiva, che colpiscono il singolo individuo nei diversi aspetti della sua vita di relazione e tendono, soprattutto, ad emarginare sistematicamente un determinato gruppo, contrassegnato dalla comune origine razziale o etnica, in quanto tale.

Le maggiori criticità sono registrate per l'accesso all'alloggio, per la gestione dei c.d. "campi sosta", per l'accesso all'occupazione, per la tutela delle condizioni di salute e per l'accesso all'istruzione.

Una mirata strategia di intervento dovrà necessariamente avvalersi dell'apporto delle maggiori associazioni da tempo impegnate nelle politiche di integrazione di queste collettività, in quanto potranno creare un collegamento costruttivo e laborioso finalizzato ad assumere, da un lato, il rispetto delle istanze di dette comunità, dall'altro lato, l'adesione degli individui appartenenti a tali comunità ai valori costituzionali e alle regole di convivenza civili e sociali del Paese in cui hanno scelto di vivere.<sup>66</sup>

### 3.7. STRUMENTI DI AZIONE E MEZZI DI INTERVENTO

Uno dei principali strumenti per arginare i fenomeni del razzismo, della discriminazione, del pregiudizio diffuso è il rafforzamento della consapevolezza dei diritti e delle regole. Questo strumento

<sup>63</sup> I Rom e i Sinti che vivono in Italia sono circa 140 mila, di cui circa 70-80.000 sono cittadini italiani. Pur trattandosi della percentuale di presenze più bassa d'Europa, si può prevedere un rilevante incremento, derivante anche dall'ingresso della Romania nell'Unione europea.

<sup>64</sup> Per le condizioni di vita di queste popolazioni, l'Italia è stata oggetto di rilievi e raccomandazioni da parte degli organismi delle Nazioni Unite e del Consiglio di Europa.

<sup>65</sup> La volontà di affrontare in modo organico le tematiche evidenziate ha già portato alla istituzione di un coordinamento interministeriale per l'esame congiunto delle problematiche della comunità in esame e della salvaguardia della cultura e della lingua.

<sup>66</sup> I contatti periodici dell'UNAR con gli esponenti delle associazioni impegnate nella tutela dei diritti di questa minoranza hanno certamente favorito la nascita di un proficuo rapporto di collaborazione che ha portato all'iscrizione delle stesse al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, previsto dall'articolo 6 del D.Lgs. 9 luglio 2003, n.215; ad esempio l'Opera Nomadi, l'Associazione Italiana Zingari Oggi (AIZO), e l'Unione Nazionale ed Internazionale Rom e Sinti in Italia (UNIRSI) figurano oggi tra le 127 associazioni iscritte al Registro.

presuppone il coinvolgimento dei sistemi dell'istruzione, della formazione e dell'informazione e richiede, inoltre, l'individuazione, l'attivazione, la messa in rete di una molteplicità di attori sociali, che fondano la loro stessa ragion d'essere nell'impegno volto a realizzare una società inclusiva, solidale, democratica.

Per questo negli ultimi anni è stato avviato uno stretto legame con il mondo dell'associazionismo e delle ONG che costituiscono una preziosa fonte di esperienze, energie e attività. Ciò ha permesso di avviare iniziative di sensibilizzazione e informazione sul piano culturale che è indispensabile implementare, anche rafforzando il loro legame con le attività dell'UNAR.

Si tratta di promuovere azioni positive che, a partire dai luoghi della vita quotidiana e delle pratiche della mediazione interculturale, sostanzino la cura delle relazioni, la gestione non distruttiva dei conflitti, la costituzione di piccoli gruppi intorno a progetti di lavoro. Da questo potrà svilupparsi una rete territoriale corroborata da reali processi partecipativi che potranno essere di stimolo a politiche territoriali nate "dal basso".

Questo percorso per i diritti e le pari opportunità dovrà trovare il suo centro nell'autonomia e nella dignità del soggetto immigrato. Una particolare attenzione andrà riservata alla condizione delle donne e delle bambine immigrate, come requisito della dignità e del benessere di tutti.<sup>67</sup>

E' sempre più evidente che l'uguaglianza di genere<sup>68</sup> ha il doppio vantaggio di produrre benefici sia per le donne che per i bambini e ha una funzione cardine per la salute e lo sviluppo di famiglie, comunità, nazioni. L'uguaglianza di genere e il benessere dei bambini sono inestricabilmente legati e quando il ruolo delle donne viene rafforzato, e le stesse sono messe in condizione di esprimere in maniera completa la propria soggettività e la propria personalità, non ne può che discendere una ricaduta positiva sull'intero nucleo familiare.

In tale contesto occorre favorire:

1. una equilibrata presenza delle donne immigrate nei consigli territoriali, nei centri, negli osservatori, nei comitati antidiscriminazione, nelle consulte e in tutti gli organismi che prevedono la partecipazione dei migranti;
2. l'accesso delle donne ai percorsi di educazione degli adulti;
3. la valorizzazione dell'associazionismo delle donne, sia di quello legato all'appartenenza nazionale di origine, sia di quello che si propone di andare oltre le appartenenze originarie per costruire consapevolmente e intenzionalmente nuove reti di solidarietà, nuovi percorsi di partecipazione, nuove modalità di esercizio della cittadinanza al femminile.

In conclusione, l'obiettivo strategico da perseguire deve essere quello di provvedere all'elaborazione di linee guida contro il razzismo e le discriminazioni, per indirizzare le azioni degli organismi che operano nel settore, nonché di costituire una rete, composta dai soggetti già previsti dalla normativa ma attivati solo in alcune realtà del Paese, che favorisca la circolazione, non solo delle buone pratiche, ma anche delle conoscenze, dai centri di competenza nazionali a quelli periferici, e viceversa.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> La Direzione Immigrazione del Ministero della Solidarietà sociale sta elaborando una campagna di informazione e sensibilizzazione in favore delle donne immigrate impiegate nel settore del lavoro domestico, la cui presenza sta assumendo nel nostro paese una crescente rilevanza. In seguito all'ultima procedura di regolarizzazione del 2003, che ha interessato circa 700.000 lavoratori stranieri irregolari, molti di essi, in maggioranza donne, hanno ottenuto il permesso di soggiorno per lavoro nel settore dell'assistenza e del lavoro domestico. Tale tendenza è in continua crescita, come risulta anche dai dati relativi ai decreti flussi del 2006. Si tratta di cittadine straniere provenienti prevalentemente dall'Europa dell'est, con un elevato livello d'istruzione, spesso con una preparazione professionale medica o paramedica che favorisce il loro inserimento lavorativo e sociale, ma determina nei fatti anche una riqualificazione di queste figure professionali che richiede un intervento per un nuovo inquadramento di questi profili.

<sup>68</sup> Il bilancio di genere è uno degli strumenti per misurare la capacità delle istituzioni di promuovere fattivamente i diritti umani, civili, sociali dei cittadini e consentire una verifica più immediata per l'efficacia e l'efficienza delle risorse impiegate rispetto agli obiettivi previsti. Le esperienze del bilancio di genere sono state ormai maturate sia a livello di Governi centrali che di Amministrazioni locali e nazionali, individuando in questo strumento uno dei processi più efficaci per il perseguimento della piena parità.

<sup>69</sup> Fra gli organismi che operano nel settore va ricordata la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, prevista dall'articolo 42 del T.U. sull'immigrazione. La creazione di una rete fra Osservatori o Centri di tutela ed UNAR risponderebbe alle medesime esigenze operative del sistema creato a livello europeo attraverso la nascita dell'EUMC e della RAXEN, strumento che opera grazie all'apporto di 25 Punti focali nazionali i quali, a loro volta, rappresentano i punti di accesso dell'Osservatorio europeo per ciò che riguarda la raccolta di dati ed informazioni. L'articolo 44, comma 12, del T.U. sull'immigrazione stabilisce che le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni, con le Associazioni di immigrati e del volontariato sociale, predispongano Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Inoltre, l'articolo 42, commi 3 e 6, dello stesso T.U. sull'immigrazione istituisce, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, un Organismo nazionale di coordinamento al fine di individuare, con la partecipazione dei cittadini stranieri, le iniziative idonee alla rimozione

## 4. POLITICHE DI CONTRASTO AL TRAFFICO DI PERSONE E ALL'IRREGOLARITÀ

### 4.1. LE POLITICHE EUROPEE DI SICUREZZA

- 4.1.1. Azioni di contrasto all'irregolarità e iniziative di integrazione e sviluppo - 4.1.2. Miglioramento degli standards di sicurezza delle frontiere esterne
- 4.2. GRADUAZIONE DELLE MISURE DI ESPULSIONE E DEI DIVIETI DI REINGRESSO
- 4.3. SUPERAMENTO DEGLI ATTUALI CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA
- 4.4. CONTRASTO AL TRAFFICO DI PERSONE, ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI, ALLO SFRUTTAMENTO E ALLA RIDUZIONE IN SCHIAVITU'
  - 4.4.1 La tratta di esseri umani - 4.4.2. Il contrasto all'immigrazione clandestina - 4.4.3. Il contrasto ai fenomeni di violenza e grave sfruttamento nei confronti di lavoratori stranieri
- 4.5. UNA COOPERAZIONE DI POLIZIA CON I PAESI DI ORIGINE BASATA SUL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

### 4.1. LE POLITICHE EUROPEE DI SICUREZZA

#### 4.1.1. Azioni di contrasto all'irregolarità e iniziative di integrazione e sviluppo.

L'approccio globale alla gestione della migrazione, adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2005<sup>70</sup>, si basa sulla complementarità tra politiche di contrasto e politiche di integrazione e sviluppo. Tale approccio mira a conciliare i bisogni di solidarietà all'interno dell'Unione Europea, il rispetto dei diritti fondamentali e dell'asilo, le aspettative sia degli Stati terzi (in particolare, attraverso la creazione di *partnership* al fine di limitare le cause di migrazioni di massa, quali la povertà ed i conflitti) che dell'opinione pubblica negli Stati membri, in quanto all'immigrazione clandestina sono imputate le cause di problemi sociali.

La Commissione europea ha presentato un piano d'azione dall'approccio pluridimensionale, contrassegnato da nove punti prioritari: a) la cooperazione con i Paesi terzi; b) la creazione di frontiere sicure mediante la gestione integrata delle frontiere esterne; c) la lotta contro la tratta degli esseri umani; d) la sicurezza dei viaggi e dei documenti d'identità; e) il problema delle regolarizzazioni; f) la lotta contro il lavoro clandestino; g) la politica in materia di rimpatrio; h) il miglioramento dello scambio d'informazioni mediante gli attuali strumenti; i) la responsabilità dei vettori.<sup>71</sup>

La stessa Commissione europea si è, inoltre, resa promotrice di iniziative sull'immigrazione legale, sull'immigrazione e lo sviluppo, sull'integrazione.<sup>72</sup>

Di fronte alla crescente pressione migratoria alle frontiere esterne, l'Europa, e dunque anche l'Italia, dovrà muoversi tenendo conto delle finalità e dei principi enunciati.

Di particolare importanza la Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo -COM(2005)123- che prevede un Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, stabilendo meccanismi di solidarietà finanziaria riguardanti quattro ambiti: i controlli e la sorveglianza delle frontiere esterne e la politica in materia di visti, il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti irregolarmente nell'Unione Europea, l'integrazione di cittadini dei Paesi terzi soggiornanti regolarmente nell'Unione Europea e l'asilo.

L'Italia è impegnata, insieme ai *partners* europei, alla realizzazione del sistema informativo europeo denominato VIS, grazie al quale ogni Stato aderente potrà avere informazioni e dati relativi ai visti individuali rilasciati e/o rifiutati anche dagli altri Stati membri, che formeranno una banca dati. Tale scambio di informazioni renderà più affidabili ed efficaci i controlli in frontiera all'ingresso degli

---

degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero. Questo Organismo di coordinamento opera in stretto contatto con i suddetti Centri di osservazione, informazione e di assistenza di tipo locale.

<sup>70</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, Punto 4.

<sup>71</sup> La Commissione europea il 19 luglio 2006 ha presentato la Comunicazione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi -COM(2006)402- nella quale ha descritto il Piano d'azione.

<sup>72</sup> L'approccio globale e strutturale in materia di gestione dei flussi migratori, di cui fa parte la citata Comunicazione -COM(2006)402-, è stato completato da recenti iniziative quali il Piano d'azione relativo all'immigrazione legale -COM (2005)669-, la Comunicazione su Migrazione e sviluppo -COM(2005)390- e la Comunicazione recante la proposta di un'agenda comune per l'integrazione -COM(2005)389-.

stranieri muniti di visti rilasciati anche da altri Stati aderenti. Il VIS introduce, infatti, una nuova strumentazione biometrica, migliorando in modo significativo la fase di verifica dell'identità.<sup>73</sup>

Per la tematica dei visti si segnalano la Proposta di Regolamento -COM(2006)403- del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Codice comunitario dei visti, la Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio -COM(2004)0835- relativa al sistema di informazione visti e lo scambio di dati tra Stati membri e la Proposta di Decisione del Consiglio -COM(2005)0600- inerente l'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti - VIS.

In riferimento al Regolamento europeo n.1030/02, concernente il modello uniforme del permesso di soggiorno, la legge 31 marzo 2005, n. 43, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2006, l'adozione del permesso di soggiorno in formato elettronico, supportato da apparati tecnici ed informatici che ne agevolano il rilascio. Le relative modalità operative sono state inizialmente sperimentate presso cinque province italiane e poi, a partire dall'11 dicembre 2006, sono state estese a tutto il territorio nazionale.<sup>74</sup>

Recentemente è stata presentata la Proposta di modifica del Regolamento 1030/02 - COM(2006)0110- che prevede l'inserimento delle biometrie nel modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

E' stata recepita la Direttiva 2003/110/CE del Consiglio, concernente l'assistenza durante il transito in attuazione dei provvedimenti di espulsione via aerea.<sup>75</sup>

La Direttiva 2004/82/CE<sup>76</sup> obbliga i vettori aerei a trasmettere i dati personali dei viaggiatori alle autorità incaricate dei controlli alle frontiere, per finalità connesse al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Inoltre si segnala la Direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini dei Paesi terzi, vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, che cooperino con le autorità competenti. La direttiva mira a coniugare le esigenze di tutela delle vittime della tratta di esseri umani e dei soggetti coinvolti in operazioni di traffici illegali di persone, con le esigenze di contrasto dell'immigrazione clandestina, prevedendo il rilascio di un apposito permesso di soggiorno temporaneo per motivi di protezione sociale e definendo forme e modalità della protezione di tali soggetti in vista della loro collaborazione con le autorità nazionali competenti. I titolari di tale permesso di soggiorno hanno accesso ai programmi di reinserimento sociale predisposti dagli Stati membri o da ONG.

L'Italia è attivamente impegnata nell'elaborazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, che rappresentano una delle principali fonti di guadagno delle organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di esseri umani.

In tale contesto è stato anche proposto, a livello europeo, di costituire organismi simili al nostro Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.<sup>77</sup> Ciò consentirebbe di attivare un proficuo processo di scambio delle informazioni al fine di un efficace contrasto di tali fenomeni ripugnanti che incidono, spesso in maniera indelebile, sulla psiche dei soggetti più deboli e vulnerabili della società.

Le politiche europee di contrasto dell'immigrazione clandestina sono ispirate alla duplice necessità di rafforzare la gestione integrata delle frontiere esterne e di promuovere la cooperazione con i Paesi terzi di origine e transito dell'immigrazione. Il Governo italiano continuerà ad adottare iniziative dirette a rafforzare la gestione integrata delle frontiere esterne, specie marittime, e la collaborazione operativa e solidale nel settore dei rimpatri. Tali iniziative saranno sempre accompagnate dal dialogo e

<sup>73</sup> Si tratta di un obiettivo prioritario che vede il coinvolgimento di tutti i Paesi europei. Per l'Italia, i Ministeri degli Affari esteri e dell'Interno sono gli attori principali, rispettivamente, nell'attività di rilascio dei visti nella rete consolare e di rilascio e controllo dei visti presso le frontiere e sul territorio. Nell'iniziativa sono anche coinvolti il Ministero della Giustizia e il Garante per la protezione dei dati personali.

<sup>74</sup> L'iniziativa investe oltre al Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, il Ministero dell'Economia e delle finanze, l'Ente Poste Italiane, l'ANCI, i Patronati e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

<sup>75</sup> E' stata recepita con D. Lgs. 25 gennaio 2007, n. 24.

<sup>76</sup> cfr. D.Lgs. 2 agosto 2007, n. 144, "Attuazione della direttiva 2004/82/CE concernente l'obbligo dei vettori aerei di comunicare i dati relativi alle persone trasportate".

<sup>77</sup> L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato istituito dalla L. n. 38/2006 con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le Pubbliche Amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia.

dalla cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi, con particolare riferimento all'Africa e al Mediterraneo.

Strumento imprescindibile per conferire concreta efficacia alle politiche nazionali finalizzate al contenimento dei flussi di immigrazione illegale è la collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea. Appare essenziale partecipare attivamente ad iniziative tese allo sviluppo e all'armonizzazione delle legislazioni, allo scambio di informazioni strategiche e tattiche, allo svolgimento di operazioni congiunte alle frontiere terrestri, marittime ed aeree e per il rimpatrio degli stranieri irregolari. Un'attenzione particolare meritano, dunque, le relazioni esterne dell'Unione Europea. L'Italia, di concerto con gli altri Stati membri più direttamente investiti dal fenomeno dell'immigrazione illegale, dovrebbe essere in grado di orientare la politica estera dell'Unione Europea, affinché i temi migratori possano mantenere la giusta centralità.

Il Governo italiano si impegnerà ad incentivare sempre di più la realizzazione di programmi comunitari di assistenza tecnica a favore dei Paesi terzi, basati sulla cessione di mezzi ed equipaggiamenti, nonché sull'organizzazione di corsi di formazione professionale, al fine di migliorare le capacità istituzionali e operative delle competenti autorità dei Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale. Gli attuali programmi di finanziamento dell'Unione Europea, e tra questi il Programma *Aeneas*<sup>78</sup>, rappresentano utili strumenti di intervento.

#### 4.1.2. Miglioramento degli *standards* di sicurezza delle frontiere esterne

Con la progressiva abolizione dei controlli nello spazio Schengen, la tematica della gestione integrata delle frontiere esterne è divenuta centrale nel quadro europeo della creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Per migliorare il livello di sicurezza delle frontiere esterne, il Consiglio Giustizia e Affari Interni, del 5-6 ottobre 2006, ha adottato le "Conclusioni sul rafforzamento della frontiera marittima meridionale", ove si ribadisce la necessità di un coinvolgimento dei Paesi di origine e di transito nella gestione del fenomeno migratorio. Inoltre, è stata proposta la realizzazione di una rete permanente di pattugliamento costiero per i confini meridionali e la creazione di un Sistema Europeo di Sorveglianza delle Frontiere (*European Surveillance System for Border – EUROSUR*).<sup>79</sup>

Per contrastare più efficacemente l'immigrazione clandestina attraverso le frontiere aeree, verrà realizzato un sistema di controllo automatico delle frontiere finalizzato alla segnalazione di possibili situazioni di rischio riguardanti passeggeri e voli che interessano il territorio nazionale.<sup>80</sup>

A seguito dell'entrata in vigore, nell'ottobre 2006, del Codice Frontiere Schengen, verrà ulteriormente sviluppata la capacità operativa della Polizia di frontiera italiana per contrastare l'immigrazione clandestina ed i traffici transfrontalieri in modo efficace, armonico ed integrato con le altre Polizie di frontiera europee. Verrà ottimizzata l'attività di controllo delle persone che attraversano la frontiera, intensificata la sorveglianza dei confini per impedire i passaggi illegali e per lottare contro la criminalità transfrontaliera.

Si procederà al completamento dei progetti cofinanziati dall'Unione Europea ancora in atto, e volti a migliorare la sicurezza delle frontiere esterne, e alla realizzazione di altri progetti che saranno cofinanziati con il nuovo fondo appositamente istituito per garantire la gestione solidale delle frontiere esterne.<sup>81</sup>

L'insieme delle attività operative e dei programmi, svolti dall'Unione Europea e dagli Stati membri per controllare le frontiere esterne, hanno trovato un catalizzatore nell'Agenzia europea per le frontiere esterne (FRONTEX).<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Programma di assistenza ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo, previsto dal Regolamento CE n. 491/2004.

<sup>79</sup> La rete di pattugliamento costiero è stata proposta dalla Commissione europea con la Comunicazione -COM(2006)733- presentata al Consiglio Giustizia e Affari Interni nel dicembre 2006.

<sup>80</sup> Il sistema verrà realizzato anche in attuazione della Direttiva comunitaria 2004/82/CE che obbliga i vettori aerei a trasmettere i dati personali dei viaggiatori alle Autorità incaricate dei controlli alle frontiere per tali finalità, ed entrerà in funzione con il recepimento della direttiva. Consentirà di confrontare le liste passeggeri con gli archivi SDI/Schengen e di segnalare, in tempo utile, gli allarmi agli Uffici competenti.

<sup>81</sup> Per il periodo 2007-2013 questo nuovo fondo ammonta a 1.820 milioni di euro.

<sup>82</sup> L'Agenzia europea per le frontiere esterne (FRONTEX) ha sede a Varsavia ed è operativa dal 1° maggio 2005. Il Consiglio europeo del 14/15 dicembre 2006 ne ha promosso un'ulteriore opera di rafforzamento istituzionale e finanziario.



L'Italia continuerà ad aderire a tutte le iniziative in atto e a quelle che saranno coordinate da FRONTEX per la gestione del fenomeno migratorio nella regione mediterranea, fornendo un contributo di assoluto rilievo nella realizzazione delle operazioni congiunte e dei progetti pilota elaborati per il rafforzamento dei controlli e della vigilanza delle frontiere marittime.

Si procederà ad assicurare un'attiva partecipazione alle iniziative assunte in settori di intervento come l'analisi dei flussi per la valutazione dei rischi e delle minacce, gli studi di fattibilità per la realizzazione di più efficaci dispositivi di controllo alle frontiere esterne, le attività in materia di formazione allo svolgimento di operazioni congiunte per il controllo delle frontiere, il contrasto dell'immigrazione illegale o in materia di rimpatrio degli stranieri irregolari.

Continuerà ad essere assicurata la partecipazione di uomini e mezzi alle operazioni congiunte al fine di intensificare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di contrasto dei flussi di migrazione clandestina via mare.

Tra le iniziative progettuali, l'Italia è impegnata nell'operazione denominata HERA III, che prevede la realizzazione di attività di pattugliamento aeronavale congiunto delle acque prospicienti il Senegal e la Mauritania, con il concorso di mezzi navali italiani e l'invio di esperti italiani in materia di identificazione.

Andrà anche realizzato un sistema di sorveglianza che copra l'intera area del Mediterraneo, attraverso il ricorso alla tecnologia più moderna, per contrastare efficacemente l'immigrazione clandestina.<sup>83</sup>

Sempre in ambito di iniziative coordinate da FRONTEX, l'Italia sarà il polo europeo per la formazione in materia di controlli marittimi e di contrasto dell'immigrazione clandestina via mare.<sup>84</sup>

## **4.2. GRADUAZIONE DELLE MISURE DI ESPULSIONE E DEI DIVIETI DI REINGRESSO**

Pur essendo presenti nell'ordinamento del nostro Paese, tradizionalmente connotato da una strategia dell'"accoglienza" nei confronti di culture e popoli diversi, numerose norme che disciplinano i diritti e le libertà dei cittadini stranieri o apolidi, la pressante spinta migratoria verso i Paesi dell'Unione Europea ha determinato la necessità di introdurre, nel corso degli anni, disposizioni a carattere preventivo e repressivo nei confronti degli stranieri irregolari.

L'esigenza di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica va coniugata con una costante tensione all'integrazione e al rispetto dei diritti umani.

Occorre rendere effettive le espulsioni, graduando le misure d'intervento, anche al fine di migliorare il contrasto dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina, incentivando, a tale scopo, la collaborazione dell'immigrato.

Obiettivo è quello di prevedere programmi di rimpatrio volontario ed assistito, indirizzati anche a cittadini stranieri non espulsi, privi dei mezzi necessari di sussistenza, per il rientro nei Paesi di origine o di provenienza, finanziati da un "Fondo nazionale rimpatri" alimentato con contributi a carico dei datori di lavoro, degli enti o delle associazioni, dei cittadini che garantiscono l'ingresso degli stranieri medesimi.

In tale contesto, occorre differenziare la durata del divieto di reingresso per gli stranieri espulsi, in considerazione della partecipazione ai programmi di rimpatrio o dei motivi dell'espulsione, e ricondurre ai principi e alle norme del codice penale e di procedura penale le sanzioni conseguenti alla violazione delle disposizioni in materia di immigrazione, prevedendo un meccanismo deterrente graduale, in relazione alla gravità ed alla reiterazione delle violazioni nonché ai motivi dell'espulsione. Si dovrà, ancora, procedere alla revisione delle modalità di allontanamento, con sospensione dell'esecuzione per gravi motivi, tenendo conto della natura e gravità delle violazioni commesse,

<sup>83</sup> Il relativo studio di fattibilità, denominato BORTEC (*Borders Technology*), ha preso le mosse dall'analisi dei sistemi tecnologici di sorveglianza costiera già utilizzati da Italia, Francia, Spagna, Grecia, Cipro, Malta, Slovenia e Portogallo, e dalla verifica delle loro compatibilità e dei bisogni ulteriori.

<sup>84</sup> Il sistema avanzato di messaggistica EUBIN (*European Border Information Network*), realizzato dall'Italia, potrebbe essere utilizzato da FRONTEX.

ovvero della pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato dello straniero espulso. Infine occorrerà ripensare le competenze giurisdizionali sulla materia.

### 4.3. SUPERAMENTO DEGLI ATTUALI CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA

Il trattenimento dello straniero in un Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza<sup>85</sup> è un istituto da affrontare con grande cautela in quanto “misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie sancite dall'art. 13 della Costituzione”, risolvendosi di fatto in una sorta di “detenzione amministrativa”.<sup>86</sup> Si impone un'accorta riflessione sul futuro dell'attuale sistema<sup>87</sup>, promuovendo e valorizzando la funzione di accoglienza e di soccorso e modificando la disciplina relativa alle strutture di accoglienza e di trattenimento degli stranieri irregolari, in modo da assicurare, comunque, sedi e strumenti efficaci per l'assistenza, il soccorso, l'identificazione degli immigrati ed il rimpatrio di coloro che sono legittimamente espulsi.

Ciò premesso, obiettivi da porsi sono quelli di:

- procedere ad una revisione delle caratteristiche strutturali e gestionali delle strutture finalizzate all'accoglienza, al soccorso e alla identificazione degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale e privi di mezzi di sostentamento. Il loro trattenimento in tali strutture potrà avvenire per il tempo strettamente necessario, applicando misure di sicurezza limitate e proporzionate alle soggettive finalità ed individuando, altresì, forme di gestione in collaborazione con gli enti locali, le aziende sanitarie e le associazioni o organizzazioni umanitarie, intese ad assicurare una informazione specifica sulle procedure per ottenere l'asilo, sulla normativa in materia di tratta e di grave sfruttamento del lavoro, nonché sulle modalità di ingresso regolare nel territorio nazionale e sui programmi di rimpatrio volontario ed assistito;
- prevedere nuove procedure per l'identificazione degli stranieri durante l'esecuzione di misure restrittive della libertà personale, idonee ad escludere la necessità di un successivo trattenimento;
- prevedere che le strutture per le espulsioni siano destinate esclusivamente al trattenimento dei cittadini stranieri da espellere, che si sono sottratti all'identificazione, con una riduzione del periodo di permanenza, nonché utilizzare le stesse strutture nei confronti dei cittadini stranieri identificati, quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione con accompagnamento coattivo. Anche per tali strutture occorrerà realizzare forme di gestione in collaborazione con gli enti locali, le ASL e le associazioni ed organizzazioni umanitarie, riconsiderandone, in questa nuova configurazione, la consistenza numerica e la collocazione geografica;
- garantire maggiore trasparenza all'attività svolta in favore degli immigrati all'interno dei centri e rivedere la disciplina delle visite ai cittadini stranieri e dell'accesso alle strutture, finalizzata ad assicurare servizi di orientamento, informazione e tutela dei diritti della persona.<sup>88</sup>

Sotto il profilo delle misure di contrasto all'immigrazione clandestina, è necessario un ripensamento complessivo del sistema repressivo correlato all'inottemperanza del decreto di espulsione e al reingresso abusivo, basato, da un lato, sulla gradualità delle sanzioni amministrativo/penali e,

<sup>85</sup> Il Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza, quale strumento per l'esecuzione dell'espulsione, è previsto dal TU sull'immigrazione.

<sup>86</sup> Corte Costituzionale, Sentenza 22 marzo-10 aprile 2001, n. 105.

<sup>87</sup> cfr. proposte e “raccomandazioni” della Relazione della “Commissione De Mistura”, istituita presso il Ministero dell'interno per verificare le condizioni all'interno dei Centri di Permanenza Temporanea, presentata il 31 gennaio 2007.

<sup>88</sup> Riguardo alla delicata posizione dei minori, secondo la legislazione vigente, un minore può essere trattenuto in un Centro di permanenza temporanea e assistenza o di identificazione solo su espressa richiesta di uno dei genitori, anch'esso trattenuto od ospitato nel Centro, o su decisione del competente Tribunale dei Minorenni, al fine della tutela dell'unità familiare (Direttiva in materia di centri di permanenza temporanea e assistenza del 30 agosto 2000). Il minore non accompagnato non può essere trattenuto né presso i Centri di permanenza temporanea ed assistenza, né presso i Centri di identificazione, ma deve essere affidato ad una struttura protetta dell'Ente locale di riferimento, previa convalida da parte della competente Autorità Giudiziaria (Giudice Tutelare).

dall'altro, sulla necessaria valutazione del coefficiente di gravità delle infrazioni in relazione alla sanzione da correlare.

#### **4.4. CONTRASTO AL TRAFFICO DI PERSONE, ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI, ALLO SFRUTTAMENTO E ALLA RIDUZIONE IN SCHIAVITÀ**

##### **4.4.1. La tratta di esseri umani**

Il "Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani"<sup>89</sup> si prefigge di rafforzare l'impegno dell'UE e degli Stati membri nella prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani finalizzata a qualsiasi tipo di sfruttamento, nella protezione, nel sostegno e nel reinserimento delle vittime. Il "Piano" prevede un'agenda di medio periodo con le azioni da portare avanti entro il 2007, le cui priorità sono lo sviluppo della cooperazione a livello UE, la promozione delle azioni a supporto delle vittime, il coinvolgimento di ONG e organizzazioni internazionali, lo sviluppo di linee guida per la raccolta di dati. L'UE continuerà, poi, a finanziare, attraverso la politica di sviluppo, misure volte a contrastare i fattori che rendono le persone vulnerabili alla tratta. L'Italia dovrà seguire attivamente le iniziative volte alla realizzazione del piano e dei suoi sviluppi, in particolare per quanto riguarda il Piano d'azione UE-Africa per la lotta alla tratta adottato in occasione della Conferenza ministeriale UE-Africa tenutasi a Tripoli il 22-23 novembre 2006.

Sul versante del diritto interno, per approntare un sistema di contrasto sarà necessaria una riflessione dei principi contenuti nel Testo Unico sull'immigrazione ed il recepimento di direttive e Convenzioni tematiche, come la Direttiva 2004/81/CE (vedi *supra* 4.1.1.) e la Convenzione del Consiglio d'Europa relativa al contrasto alla tratta degli esseri umani.<sup>90</sup>

L'Italia, comunque, pur non avendo ancora proceduto alla ratifica dalla Convenzione, ha già adottato le principali misure da essa previste.<sup>91</sup> Tra le norme che dovranno, tuttavia, formare oggetto di recepimento, vi sono le disposizioni che riguardano la creazione, da parte degli Stati, di organismi specializzati nella lotta contro la tratta e di strutture indipendenti per la valutazione dell'attività di contrasto al fenomeno, i criteri per la risoluzione degli eventuali contrasti di giurisdizione, le modalità della cooperazione internazionale penale, gli scambi di informazioni. La Convenzione prevede, inoltre, l'istituzione di un meccanismo di controllo, articolato nel c.d. "GRETA" (Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani) e nel Comitato degli Stati parte.

Appare opportuna la previsione normativa della possibilità del ricongiungimento familiare in favore delle vittime di tratta alle quali sia stato rilasciato il relativo permesso di soggiorno per protezione sociale, onde evitare il rischio di ricatti connessi a vendette trasversali in danno dei familiari rimasti nei Paesi d'origine, consentendo, come effetto indiretto, anche una più proficua collaborazione da parte delle medesime con le autorità giudiziarie e di polizia.

Particolare attenzione va riservata alle misure di intervento e di sostegno a favore dei minori stranieri vittime di tratta e sfruttamento.

L'attuale normativa, riconducibile all'art. 18 del D.Lgs. 286/98, pur menzionando la figura del minore, è stata pensata e modulata prevalentemente con riferimento a persone adulte. Appare quindi necessario introdurre misure specifiche per le vittime di tratta minori di anni diciotto, che consentano di garantire il diritto allo studio, un'assistenza psicologica di personale specializzato, metodologie alternative alle unità di strada per l'avvicinamento alle vittime.

<sup>89</sup> Il Piano è stato adottato dal Consiglio Giustizia Affari Interni nel dicembre 2005 in attuazione di quanto indicato nel Programma dell'Aja del 5 novembre 2004.

<sup>90</sup> Convenzione firmata a Varsavia il 16 maggio 2005, che ha come obiettivo principale la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani.

<sup>91</sup> La legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone, contiene già una organica disciplina della delicata materia, in particolare con la previsione del delitto di tratta di persone (articolo 601 c.p.), di sanzioni amministrative (articolo 5) nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni coinvolte nella commissione, tra l'altro, dei reati di tratta di persone e riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (articolo 600 c.p.). Essa contiene, inoltre, rilevanti disposizioni sugli strumenti investigativi per la lotta alla tratta di esseri umani (intercettazioni telefoniche, attività sotto copertura, collaboratori di giustizia), e l'istituzione di un Fondo per le misure anti-tratta e disciplina il programma speciale di assistenza (alloggio, vitto e assistenza sanitaria) per le vittime dei reati.

Per i minori adolescenti occorre prendere atto che la mera prospettiva di un inserimento socio-lavorativo può non costituire stimolo sufficiente ad abbandonare i circuiti di sfruttamento, soprattutto nei casi in cui gli sfruttatori concedono alle vittime minori una parte dei proventi del loro sfruttamento.

Occorre valorizzare programmi di cooperazione con i Paesi di prevalente provenienza dei minori vittime di tratta.

Appare, inoltre, necessario verificare l'opportunità di modificare le disposizioni vigenti in tema di permesso di soggiorno rilasciato ai minori stranieri non accompagnati o accompagnati da stranieri irregolarmente presenti in Italia, per un'opportuna riconsiderazione della loro posizione al momento del conseguimento della maggiore età.

Al fine di evitare che membri delle organizzazioni criminali si dichiarino genitori o parenti del minore, si intende valutare la possibilità di dotare tutti i minori presenti sul territorio di un documento di riconoscimento elettronico, che contenga informazioni anagrafiche, dati riguardanti la salute del minore, informazioni sui genitori e sulle principali figure parentali di riferimento, per garantire identificazione e dati biometrici non modificabili.

Sarebbe opportuno che tutti i Paesi si dotassero di tali strumenti al fine di attivare scambi di informazione per il contrasto al fenomeno della tratta.

Per realizzare tale ambizioso progetto sarà certamente necessario mettere a punto un rafforzamento della cooperazione con i Paesi d'origine dei minori, per facilitare lo scambio di informazioni sull'identità di questi ultimi.

Per i minori sprovvisti di qualunque documento di identità dovrà essere attivata una procedura di identificazione dell'età e disposti accertamenti medico-sanitari per l'accertamento dell'età, fermo restando il principio di presunzione della minore età qualora, anche dopo tali accertamenti, sussistano ragionevoli dubbi sull'età della persona (in analogia con l'art. 8 del D.P.R. n. 448/88, sul processo minorile).<sup>92</sup>

Un approccio integrato al problema dovrà affrontare questioni fondamentali, quali:

- adeguare le risorse finanziarie destinate ai programmi di assistenza alle vittime di tratta tenendo conto dell'ampliamento del fenomeno, oggi esteso al lavoro forzato, all'accattonaggio, ecc.;
- sostenere campagne informative destinate sia alle potenziali vittime che alla popolazione in generale;
- rilanciare una politica di supporto al rientro volontario assistito mediante accordi bilaterali o multilaterali con i Paesi di origine che garantiscano, su quei territori, idonea assistenza, protezione e reinserimento sociale;<sup>93</sup>
- promuovere interventi di individuazione delle vittime e di promozione dei diritti delle persone coinvolte nei fenomeni legati alla tratta, non solo nei contesti in cui questi si manifestano (strada, locali notturni, abitazioni, fabbriche, campagne), ma anche nei luoghi dove si registra una diffusa presenza di immigrati (con particolare attenzione alle carceri ed agli attuali CPT);
- sostenere l'aggiornamento professionale delle forze dell'ordine;
- promuovere un "sistema europeo" di politiche di contrasto della tratta e di intervento a favore delle vittime.

#### 4.4.2. Il contrasto all'immigrazione clandestina

Con riferimento alle sanzioni penali vigenti ed ai rimedi di tipo giudiziario e amministrativo, previste attualmente dal T.U. sull'immigrazione, il Governo intende intervenire in modo incisivo

<sup>92</sup> Il tema dell'età presunta del minore è affrontato anche nel d.d.l. di iniziativa governativa (AC n. 2169) recante "Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione". Il testo, oltre a contenere diverse previsioni in grado di incidere sulla lotta alla tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale, prevede che per i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi, il colpevole non possa invocare, a propria scusa, l'ignoranza dell'età della persona offesa.

<sup>93</sup> Il Progetto di "Cooperazione internazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese di origine di vittime di tratta e di altri casi umanitari" è realizzato in collaborazione con l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) è operativo già da quattro anni, e per la sua realizzazione è stato previsto un nuovo stanziamento. Il Progetto "Cooperazione ed Assistenza ai Paesi terzi in materia di Immigrazione e Asilo" prevede il rimpatrio volontario di 220 persone, di cui 110 vittime di tratta, 90 casi umanitari e 20 neo-maggiorenni.

modificando completamente il quadro sanzionatorio al fine di pervenire all'adozione di misure di contrasto ai reati dell'immigrazione clandestina.<sup>94</sup>

Per attuare la repressione di questi gravi fenomeni, è stato avviato il recepimento della Decisione Quadro 2005/212/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005, con la prospettiva di prevedere la c.d. "confisca estesa" anche nei confronti dei soggetti condannati per i reati di tratta e riduzione in schiavitù.

Accanto al versante della repressione, un efficace contrasto alla tratta di esseri umani deve passare attraverso la "prevenzione" dei reati. Per una integrale revisione del sistema delle misure di prevenzione, potrà trovare compiuta realizzazione un sistema di prevenzione personale e patrimoniale nei confronti di soggetti dediti allo sfruttamento e alla tratta degli esseri umani.

Le Forze di polizia sono costantemente impegnate nell'attività di contrasto all'immigrazione clandestina ed alle attività di contrasto nei confronti dei sodalizi criminali transnazionali che gestiscono il traffico di esseri umani, avviando iniziative con i Paesi rivieraschi del Mediterraneo, nonché di raccolta ed elaborazione dei flussi informativi relativi ai fenomeni di immigrazione clandestina di massa.

#### **4.4.3. Il contrasto ai fenomeni di violenza e grave sfruttamento nei confronti di lavoratori stranieri.**

Nel quadro normativo vigente, il solo articolo 22, comma 12, del Testo Unico sanziona in via contravvenzionale chi occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri irregolari. L'insufficienza di tale misura può essere in parte superata con la previsione contenuta nel disegno di legge del Governo, già approvato da un ramo del Parlamento (AC 2784), che prevede l'introduzione nel codice penale di una nuova fattispecie di reato, "grave sfruttamento dell'attività lavorativa".

Si prevede, inoltre, l'introduzione, nell'articolo 600 del codice penale, di una nuova fattispecie al fine di contrastare anche il fenomeno del «caporalato».

Si inaspriscono, altresì, le attuali misure processuali (sequestro dell'azienda), penali (severe pene accessorie) e amministrative (aggravamento del carico sanzionatorio).

## **4.5. UNA COOPERAZIONE DI POLIZIA CON I PAESI DI ORIGINE BASATA SUL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI**

Negli ultimi anni l'Italia ha sottoscritto numerosi accordi di cooperazione di polizia, con Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione clandestina, che recano misure per la lotta all'immigrazione clandestina ed al traffico di esseri umani. Per attuare tali accordi sono state assunte iniziative mirate, basate su:

- programmi di assistenza tecnica, che prevedono in alcuni casi anche la cessione di beni e servizi a titolo gratuito a favore delle autorità di polizia impegnate nella lotta all'immigrazione clandestina;
- distacco di ufficiali di collegamento e di esperti;
- formazione e addestramento del personale;
- scambio di visite;
- scambio di informazioni strategiche, operative e investigative;
- dispositivi di pattugliamento congiunto;
- assistenza in materia di rimpatrio.

Sono stati stabiliti rapporti di collaborazione diretta con le autorità diplomatico-consolari dei principali Paesi di origine dei flussi di immigrazione illegale, al fine di semplificare e facilitare le procedure di accertamento della nazionalità per il rilascio dei documenti di viaggio necessari al rimpatrio. Contestualmente, è stata rafforzata la rete degli ufficiali di collegamento all'estero,

<sup>94</sup> Il Governo ha presentato al Parlamento il d.d.l. recante "Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale" (AC n. 1857) che tende a modificare in modo rilevante l'attuale quadro sanzionatorio. Viene, in particolare, punita la condotta di chi promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato; sono, inoltre, previste due distinte ipotesi aggravate: la destinazione allo sfruttamento minorile e l'avviamento alla prostituzione, ovvero la finalità di trarre profitto, anche indiretto, dalla condotta criminosa.

potenziando l'area balcanica e il Nord Africa. Nell'ambito dell'Unione Europea, l'Italia ha promosso ed ha partecipato a numerose iniziative per il rafforzamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri finalizzata al contrasto dell'immigrazione illegale.

Nel triennio 2007-2009 si intende proseguire la politica di consolidamento dei rapporti di collaborazione bilaterale sia con i Paesi extracomunitari che, al pari dell'Italia, sono chiamati a gestire e controllare il complesso fenomeno dell'immigrazione - come gli Stati Uniti d'America o il Canada - sia con i Paesi da cui tradizionalmente originano o transitano importanti flussi di immigrazione illegale. Interesse strategico continuano a rivestire i Paesi dell'Europa Orientale e i Paesi rivieraschi del Mediterraneo e, tra questi, soprattutto quelli nordafricani, come Marocco, Tunisia, Libia ed Egitto, con i quali sarà necessario, nel quadro degli accordi formali già conclusi o in via di perfezionamento, portare avanti iniziative di collaborazione operativa. Si dovrà ottenere un impegno concreto e coordinato per controllare il fenomeno, per impedire le partenze di clandestini verso l'Italia, per porre in essere un' incisiva azione di contrasto sul piano investigativo volta a disarticolare i gruppi criminali dediti al traffico di migranti. Le Autorità di tali Paesi dovranno assicurare anche la massima disponibilità in materia di riammissione e di identificazione dei rispettivi connazionali, ai fini del rilascio dei documenti di viaggio necessari per il loro rimpatrio.

Da parte italiana, per avere un'efficace collaborazione dei Paesi di origine e di transito del fenomeno migratorio illegale, sarà necessario proseguire nell'attuazione dei programmi di assistenza tecnica già intrapresi, basati sulla fornitura di mezzi ed equipaggiamenti e su attività di formazione. Si dovrà mantenere il sistema delle "quote privilegiate" di ingresso per lavoro subordinato, che rappresenta per i Governi dei Paesi terzi un indubbio incentivo a collaborare anche attraverso l'istituzione di liste di collocamento presso i Consolati in raccordo con le autorità locali, quale diritto di prelazione per l'ingresso in Italia.<sup>95</sup>

E' in fase di realizzazione il progetto per lo sviluppo della cooperazione regionale e della capacità istituzionale della Libia e del Niger, nel campo della gestione delle frontiere e del contrasto all'immigrazione clandestina, denominato "Across Sahara", gestito dal Ministero dell'Interno in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (O.I.M.) e cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma *Aeneas 2004*. Sulla falsariga di questo progetto, è stato recentemente chiesto alla Commissione Europea il cofinanziamento, nell'ambito del programma *Aeneas 2006*, del progetto di collaborazione regionale "Across Sahara II", che mira a sviluppare le capacità istituzionali di Libia ed Algeria nel controllo delle frontiere e nella gestione della migrazione.

Anche nei prossimi anni, d'intesa con le competenti autorità di altri Stati membri, si dovrà proseguire, avvalendosi dei programmi di cofinanziamento comunitario, nella realizzazione di progetti di collaborazione a favore dei Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale, a corollario degli sforzi già intrapresi sul piano bilaterale.

Il Governo italiano ha avviato con i Governi della regione del Centroamerica e con l'Unicef corsi di formazione in materia di lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini per Forze di polizia, avvocati, operatori nel sociale, psicologi, medici legali. Tale iniziativa, testata positivamente con le Forze di polizia del Guatemala e di Panama, sarà presto replicata anche con altri Paesi del Centroamerica.

---

<sup>95</sup> Il Ministero dell'Interno sta portando avanti diverse attività nel più ampio quadro delle iniziative basate sulle Conclusioni del Consiglio europeo del 15/16 dicembre 2005, nelle quali è stata ribadita l'importanza del dialogo con l'Africa e dello sviluppo della collaborazione, anche operativa, con i Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale. L'Italia, infatti, d'intesa con il Regno Unito, ha assunto il coordinamento congiunto della rete dei Funzionari di collegamento degli Stati membri (*Immigration Liaison Officers*) incaricati dell'immigrazione e presenti nei Paesi dell'Africa nord-orientale, con lo scopo di procedere al monitoraggio dei flussi migratori illegali che dall'Africa si dirigono verso l'Europa e di sviluppare la collaborazione tra i suddetti Ufficiali di collegamento e le Autorità dei Paesi terzi interessati. Analogamente stanno procedendo Spagna e Francia - a cui l'Italia non ha mancato di assicurare il proprio supporto - per quanto riguarda l'Africa Occidentale. Tali iniziative sono destinate a durare nel tempo, mirando anche a realizzare specifici progetti di collaborazione operativa nelle regioni interessate.

## **5. PARTENARIATO E COOPERAZIONE A LIVELLO EUROPEO E INTERNAZIONALE**

- 5.1. IL QUADRO COMUNITARIO COMPLESSIVO E L'IMPULSO ITALIANO ALLO SVILUPPO DELLE POLITICHE COMUNI
- 5.2. GLI ACCORDI BILATERALI E MULTILATERALI ITALIANI
  - 5.2.1. Accordi in materia di lavoro – 5.2.2. Accordi in materia di minori – 5.2.3. Accordi in materia di riammissione – 5.2.4. Accordi per il movimento temporaneo di personale qualificato – 5.2.5. Accordi in materia di salute – 5.2.6. Cooperazione a livello europeo ed internazionale ai fini dell'integrazione scolastica – 5.2.7. Accordi in tema di prevenzione e contrasto alla tratta degli esseri umani
- 5.3. PARTENARIATO E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO CON I PAESI DI ORIGINE DEI FLUSSI MIGRATORI
  - 5.3.1. Progetti di cooperazione – 5.3.2. Impegni internazionali in materia di rimesse dei lavoratori immigrati – 5.3.3. Direttiva europea sui servizi di pagamento

### **5.1. IL QUADRO COMUNITARIO COMPLESSIVO E L'IMPULSO ITALIANO ALLO SVILUPPO DELLE POLITICHE COMUNI**

La consapevolezza che un governo efficace dei processi migratori non possa prescindere da una stretta collaborazione tra Paesi di origine, di destinazione e di transito appare ormai acquisita e rappresenta un punto chiave dell'approccio attuale e futuro. Le sedi di cooperazione internazionale, dalle più strutturali alle meno formali, dai fori multilaterali alle diverse forme di cooperazione bilaterale, consentono di scambiarsi informazioni, di armonizzare il linguaggio, di condividere linee di indirizzo e strategie, di collaborare nella gestione del fenomeno.

La cooperazione internazionale nel settore dell'immigrazione ha acquisito negli ultimi anni un ruolo sempre più rilevante.

Il fenomeno migratorio, dotato per sua stessa natura di caratteristiche transnazionali, richiede un approccio che valorizzi la dimensione della cooperazione internazionale accanto all'ottica più propriamente "interna" dello Stato di accoglienza.

In questo contesto, il primo e più consolidato punto di riferimento è costituito dall'Unione Europea.

La politica migratoria dell'UE è basata sul c.d. "approccio globale alla gestione delle migrazioni", adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2005 in conformità con il Programma dell'Aja (2004-2009).

In tale quadro è stata rafforzata la collaborazione operativa tra gli Stati Membri, in particolare nel settore del controllo delle frontiere esterne, e sono state avviate iniziative di partenariato con gli Stati terzi di origine e di transito dei migranti, primi fra tutti quelli dell'Africa e del Mediterraneo, nel quadro di una politica che intende guardare al fenomeno migratorio nel suo insieme, considerandone quindi anche gli aspetti di sviluppo economico oltre a quelli di sicurezza.

L'Italia ha attivamente sostenuto tali principi, anche d'intesa con gli altri Paesi UE rivieraschi del Mediterraneo. L'esigenza di approfondire il dialogo e la cooperazione con i Paesi di origine e transito ha, infatti, rappresentato il volano della politica italiana al riguardo, quale indispensabile premessa per promuovere efficacemente il rafforzamento della frontiera esterna e dell'Agenzia dell'UE per le frontiere esterne (FRONTEX). Anche in tale ottica si è fatto leva sulla necessità di adeguare l'assistenza finanziaria comunitaria in materia migratoria, di sostenere i Paesi che offrono maggiore collaborazione nella lotta ai flussi clandestini e di sviluppare un approccio comune europeo all'integrazione e all'immigrazione legale.

L'impegno italiano su queste linee ha trovato un importante riscontro, in particolare nella Conferenza euro-africana di Tripoli del 22 e 23 novembre 2006 e, da ultimo, nel Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

La Conferenza ministeriale UE-Africa di Tripoli ha segnato l'avvio di un dialogo strutturato tra Unione Europea e Africa sui temi migratori e di un partenariato basato su quattro grandi principi: promozione dello sviluppo; riduzione dell'immigrazione illegale; intervento europeo per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attraverso negoziati con i Paesi di origine; accoglienza e integrazione.

Il Consiglio europeo del giugno scorso, dal canto suo, ha rappresentato un importante momento di verifica e rilancio della politica migratoria europea. Il Consiglio ha invitato ad intensificare le misure prese sinora in relazione all'Africa e al Mediterraneo sia per quanto concerne il dialogo e la cooperazione con tali Paesi, sia per quanto riguarda il rafforzamento delle capacità operative di FRONTEX con particolare riguardo alle operazioni di pattugliamento marittimo congiunto. Il Consiglio europeo ha poi deciso di estendere l'approccio globale alle regioni ad Est e Sud Est dell'Unione (in particolare Balcani Occidentali, Turchia, Federazione Russa e Paesi di Vicinato) nel quadro dei Piani d'Azione e degli strumenti finanziari esistenti. E' stato inoltre dato mandato alla Commissione di esplorare con i Paesi terzi interessati la possibilità di avviare progetti pilota sull'istituzione dei "partenariati di mobilità", che dovrebbero rappresentare in sostanza dei pacchetti diretti ad ampliare i canali di migrazione legale anche sulla base di un comune impegno nel contrasto dell'immigrazione clandestina. Infine, si è sottolineata l'importanza della proposta di Direttiva sul lavoro nero avanzata di recente dalla Commissione, in quanto strumento volto ad eliminare uno dei principali fattori di attrazione della migrazione illegale.

In prospettiva, la logica del partenariato con i Paesi di origine e di transito resta, nell'ottica italiana, lo strumento d'azione privilegiato a disposizione dell'Unione Europea, poiché è l'unico in grado di garantire un'ordinata gestione delle migrazioni a beneficio di tutti i Paesi (di origine, di transito, di destinazione), oltre che degli stessi migranti. Per tale ragione, l'Italia continuerà ad impegnarsi in sede UE per alimentare iniziative di dialogo e cooperazione in campo migratorio con l'Africa ed il Mediterraneo in grado di accompagnare sul piano politico e finanziario tale dinamica.

## **5.2. GLI ACCORDI BILATERALI E MULTILATERALI ITALIANI**

### **5.2.1. Accordi in materia di lavoro**

L'Italia ha firmato Accordi bilaterali in materia di regolamentazione e gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro con Moldavia (novembre 2003), Marocco (novembre 2005) ed Egitto (novembre 2005).<sup>96</sup>

Gli accordi bilaterali rappresentano un importante strumento che consente di rafforzare i canali legali di ingresso di lavoratori stranieri e i meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Essi prevedono, infatti, la collaborazione tra l'amministrazione italiana e le competenti autorità del paese di origine per favorire:

- lo scambio di informazioni sui fabbisogni espressi dal mercato del lavoro italiano e sulle professionalità disponibili nel paese di origine;
- la redazione di una lista di lavoratori del paese di origine disponibili a venire a lavorare in Italia;
- il supporto all'attivazione di programmi di formazione professionale e di lingua italiana nel paese di origine per l'acquisizione di un titolo preferenziale di ingresso in Italia per motivi di lavoro;
- lo scambio di esperienze.

Le intese in materia di flussi per motivi di lavoro perseguono principalmente i seguenti obiettivi:

- rafforzare la collaborazione nella gestione delle migrazioni per motivi di lavoro con i più importanti paesi di origine dei flussi verso l'Italia;
- predisporre un sistema di gestione regolata dei flussi migratori che, attraverso il raccordo tra istituzioni, garantisca sicurezza e trasparenza;
- potenziare i meccanismi di selezione di manodopera straniera qualificata e rispondente alle esigenze del mercato del lavoro italiano;

---

<sup>96</sup> Un Accordo analogo è attualmente in corso di negoziazione con la Tunisia.



- condividere strumenti tecnici (schede professionali, liste di lavoratori, *standard* formativi) che consentano una gestione del fenomeno basata su un linguaggio comune tra il paese di origine e il paese di destinazione.

Gli accordi bilaterali, in quanto strumenti che consentono di rafforzare i canali legali di ingresso in Italia e di condividere strumenti di gestione dei flussi, assumono un'importanza strategica nei rapporti con i paesi di origine, anche in termini di "contropartita" rispetto ad intese spesso impopolari quali gli accordi di riammissione.

La cooperazione bilaterale in materia di gestione dei flussi per motivi di lavoro ha riguardato, in una prima fase, le aree del Nord Africa e dell'Est Europa, con le quali si intende proseguire e consolidare la cooperazione anche in ragione della loro rilevanza in termini di provenienza dei flussi migratori. Appare, tuttavia, opportuno considerare la necessità di un ampliamento delle aree geografiche con cui avviare analoghe intese, anche alla luce delle numerose richieste pervenute in tal senso.

Una riflessione approfondita va dedicata all'Africa sub sahariana, la cui cruciale condizione di origine di rotte migratorie che transitano dai paesi del Nord Africa, è emersa con particolare rilievo nel corso del 2006 in diversi fori multilaterali (dal "Dialogo 5+5" alla Conferenza euro-africana su migrazione e sviluppo). Il rafforzamento della collaborazione con tali paesi potrebbe, infatti, contribuire a ridurre le dimensioni dei flussi di transito che gravano sui paesi del Nord Africa.<sup>97</sup>

Per ciò che concerne le priorità politico strategiche, anche in linea con l'attuale processo di riforma della normativa sull'immigrazione, appare necessario sviluppare ulteriormente, nell'ambito degli strumenti negoziali di cooperazione con i paesi di origine, l'attività finalizzata a mettere a punto un quadro giuridico e operativo che consenta una significativa valorizzazione delle liste dei lavoratori disponibili ad emigrare in Italia, contemplando anche un collegamento tra conoscenza della lingua italiana e/o partecipazione a corsi di formazione e possibilità di ingressi fuori quota.

L'esperienza acquisita in alcuni paesi dimostra come, al fine di raggiungere una buona attendibilità dei dati contenuti nelle liste dei lavoratori disponibili, sia necessario impostare l'attività dei referenti istituzionali del paese di origine sotto i seguenti aspetti:

- reperimento dei lavoratori da bacini qualificati (quali ad esempio i centri di formazione professionale);
- verifica delle qualifiche e dell'esperienza dichiarata dai lavoratori;
- predisposizione dei dati relativi ai lavoratori secondo un formato conforme agli *standard* italiani;
- aggiornamento dei dati relativi ai lavoratori;
- modalità di trasmissione delle liste;
- modalità di risposta a potenziali datori di lavoro interessati.

Emerge con chiarezza, dall'esperienza maturata negli ultimi anni, la necessità di collegare in maniera strutturale l'attuazione degli accordi bilaterali, in particolare nella parte che riguarda la predisposizione delle liste, a strumenti di assistenza tecnica che consentano di "accompagnare" e sostenere tutte le fasi operative. A tale esigenza si è finora fatto fronte avvalendosi di linee di finanziamento comunitarie quali il Programma *Aeneas*.<sup>98</sup>

Sarebbe tuttavia necessario istituire canali di finanziamento stabili a livello nazionale che consentano l'implementazione delle attività operative prefigurate dagli accordi.

<sup>97</sup> Il potenziamento della cooperazione con i Paesi africani è considerata la priorità nella strategia europea delineata dalla Comunicazione della Commissione "Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione" -COM(2005)621- del 30 novembre 2005, dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 16 dicembre 2005 "Approccio globale in materia di migrazione: Azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo", e dalla Comunicazione della Commissione "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione" - COM(2006)735- del 30 novembre 2006.

<sup>98</sup> Il progetto "*Sharing learning for a better migration life*", gestito dal Ministero della Solidarietà sociale (Bando *Aeneas 2005*) e le cui attività sono state avviate nel gennaio 2007, mira proprio a rafforzare le capacità di gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro in Egitto e in Marocco, anche attraverso il trasferimento di competenze relative alla gestione di liste e banche dati.

Da sottolineare, infine, come condizione imprescindibile per avviare negoziati in materia sia la presenza di una consolidata collaborazione del paese di origine nell'azione di contrasto all'immigrazione clandestina.

### 5.2.2. Accordi in materia di minori

Nel settore dei minori non accompagnati (*vedi supra* 2.6), appare opportuno potenziare la cooperazione con i Paesi di origine anche attraverso la sottoscrizione di accordi con le rappresentanze diplomatico-consolari dei paesi di provenienza dei minori allo scopo di accelerarne le procedure di identificazione. Dovranno, inoltre, essere rafforzati gli strumenti di cooperazione con le realtà associative presenti in tali Paesi, tanto in funzione di prevenzione del fenomeno, quanto di facilitazione dei programmi di rimpatrio assistito e delle misure di reinserimento familiare e sociale dei minori rimpatriati. A tale scopo è, pertanto, prioritario finalizzare accordi bilaterali di questo tipo con i Paesi di maggiore provenienza di minori non accompagnati, quali Marocco e Albania, ma va anche tenuta in considerazione la tendenza recente ad un incremento significativo dell'arrivo in Italia di minori provenienti da altri Paesi quali l'Egitto, la Palestina, l'Iraq, l'Afghanistan, l'Eritrea.

### 5.2.3. Accordi in materia di riammissione

Per quanto riguarda gli accordi di riammissione l'Italia ne ha firmati 30, di cui 26 già entrati in vigore con i seguenti Paesi:

PAESE	FIRMA ACCORDO	ENTRATA IN VIGORE
Polonia		Accordo Schengen/Polonia 22/11/1994
Slovenia	Roma 03/09/1996	01/09/1997
Fyrom	Skopie 26/02/1997	23/10/1997
Romania	Bucarest 04/03/1997	01/02/1998
Lituania	Vilnius 20/05/1997	01/12/1998
Ungheria	Budapest 20/05/1997	10/04/1999
Lettonia	Riga 21/05/1997	07/11/1997
Estonia	Tallin 22/05/1997	01/02/1999
Croazia	Roma 27/06/1997	01/06/1998
Francia	Chambery 03/10/1997	01/12/1999
Austria	Vienna 07/10/1997	01/04/1998
Albania	Tirana 18/11/1997	01/08/1998
Bulgaria	Roma 22/07/1998	25/12/1998
Slovacchia	Bratislava 30/07/1998	01/01/1999
Tunisia	Scambio note 06/08/1998	06/08/1998
Svizzera	Roma 10/09/1998	01/05/2000
Grecia	Roma 30/04/1999	18/04/2001
Spagna	Roma 04/11/1999	01/02/2001
Algeria	Roma 24/02/2000	18/10/2006
Sri Lanka	Scambio note 24/09/2001	24/09/2001
Malta	La Valletta 08/12/2001	29/11/2002
Cipro	Nicosia 28/06/2002	22/05/2003
Moldavia	Roma 03/07/2002	01/05/2004
Rep. Serbia Montenegro	Belgrado 28/01/2003	01/04/2005
Filippine	Manila 28/02/2004	09/06/2005
Bosnia Erzegovina	Sarajevo 12/05/2004	01/04/2007

Quattro accordi invece sono stati firmati ma ad oggi non sono ancora entrati in vigore<sup>99</sup>:

PAESE	FIRMA ACCORDO	STATO DELL'ACCORDO
Georgia	Roma 15/05/1997	In attesa di ratifica Georgia; notifica Italia 14/08/1997
Marocco	Rabat 27/07/1998	In attesa di ratifica Marocco; notifica Italia 21/12/1998
Nigeria	Roma 12/09/2000	Ratifica Nigeria 22/11/2002; ratifica italiana in corso
Egitto	Roma 09/01/2007	In attesa ratifica Egitto; notifica Italia 28/03/2007

L'accordo di riammissione disciplina il rimpatrio dei cittadini, rinvenuti in posizione irregolare o entrati clandestinamente nel nostro Paese, negli Stati di appartenenza. Tale strumento sancisce la cooperazione tra il nostro Paese e quello di provenienza o di transito dei flussi migratori irregolari, al fine di contrastare l'immigrazione clandestina, spesso gestita dalle organizzazioni malavitose.

La controparte straniera si impegna generalmente anche nell'ammissione in transito di cittadini di Stati terzi oggetto di provvedimento d'allontanamento.

L'accordo di riammissione è un importantissimo strumento di collaborazione in materia di gestione dei flussi migratori perché, da un lato permette di garantire allo Stato interessato quote "privilegiate" di ingressi nell'ambito del c.d. "decreto flussi" annuale, dall'altro è una premessa per la negoziazione di accordi in materia di lavoro, destinati alla costituzione di una banca dati per l'abbinamento di domanda e offerta di manodopera e all'istituzione, anche in loco, di corsi di formazione professionale e linguistica.

Come si evince da quanto sopra, l'esperienza italiana nel settore è all'avanguardia in Europa ed ha finora superato i risultati conseguiti dalla stessa Commissione nel chiudere i negoziati per i quali il Consiglio le ha concesso il mandato (a fronte di 15 mandati sono stati conclusi solo 5 accordi). Tale difficoltà emersa in sede europea dovrà invitare gli Stati membri e la Commissione a riflettere sull'efficacia di uno strumento come l'accordo di riammissione, di per sé assolutamente indispensabile, ma che deve essere accompagnato da forme più ampie di sostegno e di collaborazione con il Paese di origine o di transito nella gestione dei flussi migratori.

In tale contesto, si ritiene che l'Italia possa avviare iniziative per negoziati con i Paesi che rivestono una particolare importanza dal punto di vista migratorio, che superino gli aspetti della mera riammissione e si pongano, invece, in maniera più generale come accordi in materia migratoria. Tale approccio potrebbe prendere in considerazione, secondo esperienze in corso di realizzazione in altri Paesi europei, percorsi sostenuti di ingressi legali assieme ad aiuti al rimpatrio volontario e alla reintegrazione nel Paese di origine, supporto a forme di immigrazione circolare o a forme di indirizzo produttivo delle rimesse. Parimenti dovranno essere tenute in considerazione eventuali strutture associative di cittadini extracomunitari esistenti in Italia, avviando con esse forme di collaborazione e di sostegno a specifici bisogni di integrazione o a necessità informative o professionali.

Un approccio di questo genere potrebbe permettere la costituzione di tavoli permanenti di consultazione sui temi in questione, che consentirebbe alle varie Amministrazioni italiane e a quelle del Paese terzo di coordinare gli interventi, razionalizzandoli al fine di dare risposte più efficaci alle domande che vengono dai cittadini di quei Paesi.

#### 5.2.4. Accordi per il movimento temporaneo di personale qualificato

Il movimento di persone non è avulso dagli accordi commerciali internazionali. Nel quadro dell'Accordo Generale sugli Scambi di Servizi (GATS) dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

<sup>99</sup> L'Italia ha, altresì, avviato, al momento attuale senza esito, trattative per accordi di riammissione con i seguenti Paesi: Bangladesh, Cina, Colombia, Ecuador, India, Libano, Iran, Pakistan, Perù, Siria, Senegal, Turchia e Niger.

(OMC/WTO), il “Movimento Temporaneo di Persone Fisiche” costituisce la quarta modalità per la fornitura di un servizio, che si realizza tramite l’entrata temporanea, nel Paese del cliente, della persona fisica prestatore del servizio, al solo scopo di dare pratica esecuzione alla prestazione concordata.

Dal 1995, pertanto, le modalità di una parte degli ingressi di stranieri in Italia (in particolare quelli che ricadono nell’ambito dell’articolo 27 del T.U. sull’immigrazione – casi particolari di ingresso) sono vincolate ad accordi internazionali ed oggetto di continui negoziati commerciali che hanno come obiettivo il miglioramento dell’accesso al mercato per gli operatori commerciali, ivi inclusi i prestatori di servizi.

La politica commerciale viene definita in sede comunitaria, ove, pur nel rispetto delle competenze tra Comunità e Stati membri, si forma la posizione che il negoziatore unico comunitario (Commissione Europea - *DG Trade*) porterà sul tavolo dei negoziati.

L’inclusione del movimento di personale qualificato nei negoziati commerciali risponde ad un’esigenza sempre più avvertita dal mondo economico. Anche per il nostro Paese il rilancio dell’economia nazionale non può prescindere da un’azione politica complessiva che includa il tema delle politiche migratorie, in particolare per quegli aspetti che possono avere delle ricadute dirette sul mondo economico e commerciale.

Pertanto, la questione dell’ingresso di stranieri in Italia, specie per scopi diversi dall’entrata diretta nel mercato del lavoro, deve costituire materia di discussione e di approfondimento collegiale, anche tramite il contributo dei responsabili della politica commerciale.

Al momento, due sono i principali ambiti in cui, in sede comunitaria, gli Stati membri dell’Unione Europea sono impegnati per individuare una base di accordo nei negoziati commerciali. Sul piano multilaterale, dopo la sospensione dei negoziati del giugno 2006, le speranze di “riesumere” le trattative dell’Agenda di Doha appaiono oggi più concrete. Parallelamente ai negoziati in sede WTO, l’Unione Europea ha avviato una serie di negoziati regionali e bilaterali con importanti partners commerciali per la creazione di aree di libero scambio (si segnalano i negoziati per Accordi di Partenariato Economico con i diversi gruppi regionali di Paesi ACP, i negoziati con i Paesi Euromed e la nuova generazione di accordi bilaterali che l’Unione Europea è pronta a lanciare con India, Corea e Paesi Asean). In questi accordi commerciali l’elemento “movimento temporaneo di personale qualificato” sarà determinante, rappresentando una delle principali richieste rivolte dalle controparti negoziali.

**Obiettivi:**

- Operare un maggior coordinamento tra politiche per l’internazionalizzazione e politiche migratorie, segnalando l’interesse per le ricadute sul *Made in Italy* dei movimenti di persone fisiche legati ad una transazione commerciale.
- Riequilibrare il peso degli interessi commerciali, di promozione e di attrazione degli investimenti nell’ambito delle politiche migratorie.
- Puntare su iniziative volte alla trasparenza ed alla semplificazione delle procedure, creando “corridoi” preferenziali per quegli ingressi temporanei non legati all’entrata sul mercato del lavoro nazionale.

**Proposte:**

- Assicurare una maggior rispondenza tra la legislazione nazionale, le direttive comunitarie e gli impegni internazionali dell’Italia, sia per quanto riguarda la definizione delle categorie (distacchi intra-societari, visitatori d’affari, tirocinanti laureati, prestatori di servizi su contratto, professionisti indipendenti), sia per le modalità e/o quantità di tali movimenti.
- Favorire l’ingresso temporaneo di personale qualificato, che possa contribuire allo sviluppo sostenibile anche tramite il trasferimento di conoscenze tra paesi, evitando fenomeni di “attrazione dei cervelli” e semplificando la circolazione temporanea dei portatori del sapere e di specifiche conoscenze.

### 5.2.5. Accordi in materia di salute

Un altro settore di importanza fondamentale nella cooperazione e collaborazione con gli altri Stati è quello della salute e delle scienze mediche.

Esso rappresenta una realtà significativa e in via di espansione, tenuto conto degli equilibri che si stanno determinando all'interno del continente europeo e delle sempre crescenti necessità di stabilire contatti e scambi di esperienze con tutti i Paesi del mondo, in una realtà globalizzata e sempre più interdipendente. I nuovi scenari sono segnati dal crescente aumento della mobilità di persone e merci in tutto il pianeta, che comporta l'esigenza di controlli per la sicurezza delle persone e dei beni di consumo. Inoltre, è sempre più condivisa la consapevolezza che la salute dei popoli costituisce una precondizione essenziale a ogni politica di sviluppo. La pressione dei Paesi meno sviluppati sul piano economico e istituzionale verso quelli più attrezzati dal punto di vista sanitario, tenderà ad aumentare, in quanto il bene salute ha un valore intrinseco universale che lo pone fra gli obiettivi primari da raggiungere. Non meno significativo è il ruolo che l'impegno nella tutela della salute può svolgere a sostegno di azioni di pace e di solidarietà nel mondo. E' pertanto rilevante stabilire contatti interistituzionali con i diversi Paesi, in particolare con quelli più sviluppati, per quanto concerne il piano scientifico e della ricerca, e con quelli in via di sviluppo e di espansione, per quanto riguarda il piano della cooperazione e dello scambio di esperienze.

Obiettivo fondamentale nella materia degli accordi bilaterali è quello di coordinare, attraverso la negoziazione e la stipula di Protocolli tecnici di Intesa o "Memorandum", le molteplici attività di collaborazione o cooperazione sanitaria che precedono e seguono gli atti formali di Intesa. Molte iniziative prendono spunto da contatti che si stabiliscono spontaneamente tra gli Ospedali, le Università, gli Istituti Nazionali di Ricerca, le Aziende Sanitarie e le Amministrazioni Regionali.

Si tratta sia di Protocolli d'Intesa di natura tecnica (stipulati tra i rispettivi Ministeri della Salute, e che quasi mai richiedono, per la loro entrata in vigore, leggi di ratifica parlamentare o atti di ratifica del Presidente della Repubblica) sia di Accordi intergovernativi (per i quali tali adempimenti sono di solito necessari, soprattutto qualora siano previsti finanziamenti specifici).

Questi Accordi, quindi, nella maggioranza dei casi entrano in vigore all'atto della semplice sottoscrizione da parte dei rispettivi contraenti e costituiscono dei quadri di riferimento per tutte le attività di collaborazione sanitaria che si vanno a sviluppare con un determinato Paese.

Negli ultimi anni sono stati intensificati i rapporti con i Paesi dell'area mediterranea e medio-orientale, in linea con gli obiettivi strategici del Governo in materia di salute, pervenendo alla stipula di Accordi bilaterali o Memorandum d'Intesa di cooperazione nel settore sanitario e delle scienze mediche. Obiettivo della collaborazione è porre le basi per uno scambio di informazioni ed esperienze tra i rispettivi sistemi sanitari, favorire i contatti tra il personale di Istituzioni specializzate oltre che il trasferimento di conoscenze e di tecnologie nel settore della ricerca. Gli Accordi sono generalmente accompagnati da Piani di azione, che specificano le attività che si intendono condurre congiuntamente e prevedono la costituzione di Gruppi di lavoro e Commissioni tecniche miste per il monitoraggio delle azioni.<sup>100</sup>

In un ambito più specificatamente operativo, la valorizzazione di Istituti di eccellenza, nell'assistenza sanitaria, nell'insegnamento e nella ricerca, già presenti sul territorio nazionale e lo sviluppo di nuovi Istituti di sanità pubblica offrono un contributo importante al dinamismo e all'efficacia dei meccanismi di collaborazione sanitaria a livello internazionale.<sup>101</sup>

In tale ottica si ritiene cruciale condividere con le Regioni, le Università e gli Istituti di ricerca un progetto che valorizzi i saperi e le buone pratiche nazionali per rendere sinergiche le risorse messe in campo, avvalendosi anche del considerevole patrimonio di esperienze di cooperazione sanitaria

<sup>100</sup> I paesi interessati sono, nell'area del Mediterraneo, Algeria, Tunisia, Israele ed Egitto, cui si aggiungono l'Arabia Saudita, la Giordania, il Kuwait e la Turchia, con i quali sono in corso contatti in vista di accordi, alcuni già in fase avanzata; nell'Europa centro orientale, la Bulgaria, la Polonia, l'Armenia, cui si aggiungono la Croazia, la Georgia e l'Azerbaijan. Inoltre sono in vigore accordi con gli Stati Uniti e con il Messico.

<sup>101</sup> In questo ambito si inserisce, in particolare, anche l'attività dell'Istituto Mediterraneo per i Trapianti (ISMET) di Palermo, per il settore dei trapianti d'organo, e quella dell'Istituto Mediterraneo di Ematologia (IME) di Roma, nel settore delle malattie ematologiche ereditarie (cura della talassemia con il trapianto di midollo osseo), le cui strutture e modalità operative, d'intesa con le Regioni di riferimento, potrebbero essere riconsiderate e riviste in relazione all'esperienza maturata e a nuovi traguardi.

realizzate da strutture del Servizio sanitario nazionale, spesso con l'appoggio operativo di Organizzazioni non governative.

#### **5.2.6. Cooperazione a livello europeo ed internazionale ai fini dell'integrazione scolastica**

Il confronto costante con altri Paesi europei di recente immigrazione, come la Spagna, o di lunga tradizione multiculturale, come Francia, Germania e Inghilterra, è una necessità irrinunciabile nell'Europa delle culture e delle differenze, per una coordinata azione di inserimento degli studenti stranieri nelle realtà scolastiche ed universitarie nazionali (*vedi supra* 1.6.).

E' importante, altresì, il confronto e lo scambio con le Organizzazioni Internazionali e gli Istituti di Cultura, in Italia e in Europa, che si occupano di queste tematiche (Commissione Europea, INDIRE, EURYDICE, British Council, OCSE, UNICEF, etc.).

I diversi modelli di integrazione oggi presenti in Europa e i drammatici punti di crisi evidenziati da alcuni di essi testimoniano quanto complesso sia l'obiettivo dell'integrazione.

Altrettanto importante potrebbe essere il confronto con i principali Paesi di provenienza degli allievi stranieri nelle nostre scuole (Marocco, Albania, Romania, Cina, Serbia, Filippine, Ecuador) per l'eventuale adozione di specifici accordi.

#### **5.2.7. Accordi in tema di prevenzione e contrasto alla tratta degli esseri umani**

Con riferimento alla tematica della cooperazione con i Paesi di origine degli immigrati, occorre proseguire e incrementare adeguatamente l'attività volta all'organizzazione di incontri internazionali e alla realizzazione di campagne di informazione all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone (*vedi supra* 4.4.), al fine di rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione nei confronti dei crimini legati a tale fenomeno.

Sarà, anzi, opportuno avviare un analogo percorso collaborativo e di cooperazione relativamente ad altre violazioni di diritti fondamentali delle persone, quali le pratiche dei matrimoni forzati e delle mutilazioni genitali femminili, ovvero alle problematiche connesse ai delitti d'onore ed alla proibizione a svolgere determinate attività.

Sarà necessario, sotto il profilo della promozione della salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone, massimizzare l'impegno per la ratifica di quegli atti internazionali finalizzati alla loro tutela, primo fra tutti la Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 del Consiglio d'Europa in materia di azioni contro il traffico di esseri umani.

### **5.3. PARTENARIATO E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO CON I PAESI DI ORIGINE DEI FLUSSI MIGRATORI**

#### **5.3.1. Progetti di cooperazione**

Le strategie della Cooperazione italiana volte a sostenere i diritti umani, il consolidamento della democrazia, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nei Paesi di origine dei flussi migratori hanno una notevole incidenza sugli stessi, agendo su alcuni dei principali fattori che li determinano. Stimolare lo sviluppo sociale e le capacità produttive dei Paesi beneficiari contribuisce, infatti, a ridurre la pressione migratoria, in particolare quella di tipo illegale, permettendo allo stesso tempo di creare le condizioni per una gestione ordinata dei movimenti di migranti.

L'Italia collabora da diversi anni con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), di cui è uno dei principali Paesi donatori.<sup>102</sup>

In tale contesto, grande rilievo assumono le numerose iniziative di cooperazione bilaterale, prevalentemente a favore del Maghreb, che costituisce l'area prioritaria per l'Italia sotto il profilo

<sup>102</sup> L'Italia contribuisce alle attività dell'OIM con contributi volontari su base annuale (1,2 milioni di euro nel 2004, 1 milione nel 2005 e 1 milione nel 2006) e con specifici progetti sul piano multi-bilaterale. Tale politica continuerà nel triennio a venire, anche in considerazione della rilevanza crescente del tema a livello internazionale, di cui testimoniano il "Dialogo di Alto Livello su Migrazione e Sviluppo", tenutosi a New York nel settembre 2006 nel quadro dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e il "Forum Mondiale su Migrazione e Sviluppo" (Bruxelles, luglio 2007).

migratorio. I Paesi della sponda Sud del Mediterraneo beneficiano di importanti programmi di cooperazione allo sviluppo, volti alla creazione di impiego, alla valorizzazione delle risorse umane, al rafforzamento delle infrastrutture di base e dei servizi sociali essenziali. Tali programmi contribuiscono al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni e alla lotta alla povertà e alla disoccupazione, situazioni che hanno sicuramente un forte impatto sull'emigrazione.

I settori prioritari di intervento sono: infrastrutture, sanità, istruzione, agricoltura, approvvigionamento idrico, ambiente.

Un altro importante settore di intervento della Cooperazione italiana nei Paesi del Maghreb è lo sviluppo del settore privato, in particolare il sostegno alla piccola e media impresa. Tali Paesi beneficiano di linee di credito specificatamente destinate al finanziamento di investimenti produttivi, che contribuiscono alla crescita della piccola e media imprenditoria locale e alla creazione di impiego. Nel prossimo triennio la Tunisia beneficerà di una nuova linea di credito per le PMI, per un ammontare di 36,5 milioni di Euro.

Più direttamente legati alle attività di controllo dei flussi migratori e di contrasto dell'emigrazione clandestina sono gli interventi volti alla creazione, in alcuni Paesi, di sistemi di controllo delle coste e del traffico marittimo.<sup>103</sup>

Il tema "Migrazione e sviluppo" sta assumendo sempre maggiore importanza nell'ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo nei paesi del Nord Africa. La Cooperazione Italiana ha riconosciuto la necessità di adottare un approccio che contribuisca ad una gestione del fenomeno migratorio mirata non solo a contrastare la migrazione irregolare, ma anche a sostenere i benefici di crescita economica e di arricchimento culturale connessi ai processi migratori, nei Paesi di destinazione e di origine.

In Marocco e in Egitto la collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni è particolarmente attiva.

Il progetto "Sistema di gestione integrato di informazione sulla Migrazione" (IMIS), finanziato con un contributo di 1,7 milioni di euro, è orientato a rafforzare le capacità istituzionali e tecniche del Governo Egiziano, al fine di una corretta gestione dell'emigrazione per motivi di lavoro.

E' stato realizzato un sito web allestito in coordinamento col Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione egiziano. Nel dicembre del 2005 è stata approvata la seconda fase del progetto, denominata IMIS Plus, per un valore di 1,2 milioni di euro. Il programma ha come obiettivo il supporto al Settore dell'Emigrazione e degli Egiziani all'estero e del Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione, al fine di realizzare un Sistema Informativo Integrato sulla Migrazione. Il risultato del programma sarà il rafforzamento dei legami con gli Egiziani all'estero e una più efficiente gestione dei flussi migratori lavorativi, oltre alla messa a punto del sistema informativo integrato creato durante la prima fase di IMIS.

In Marocco, l'Italia si è proposta quale capofila di un nuovo gruppo tematico sulla migrazione nell'ambito del coordinamento tra i Paesi membri dell'UE, vantando già una buona esperienza nel campo del "co-sviluppo" e una discreta conoscenza del fenomeno migratorio, grazie alle iniziative intraprese da un gran numero di ONG, enti locali, associazioni, enti pubblici e privati. Sono in fase di esame iniziative presentate dall'OIM sul rafforzamento dei sistemi di prevenzione e di protezione dei minori dall'emigrazione clandestina e dalla tratta e sulla promozione di campagne informative e di sensibilizzazione, nella considerazione che la lotta contro l'emigrazione irregolare parte dalla necessità di scardinare la percezione, fortemente radicata nel potenziale migrante, di un progetto migratorio sempre vincente.

Per quanto riguarda l'Africa sub-sahariana, è stato realizzato con il contributo volontario dell'OIM il Programma "MIDA - Migration for Development in Africa", negli anni 2002-2005. Si tratta di una iniziativa intesa a sostenere il rafforzamento delle capacità istituzionali dei Governi africani e a valorizzare il possibile contributo degli emigrati per lo sviluppo dei Paesi di origine. La prosecuzione

<sup>103</sup> Allo Yemen è stato concesso un finanziamento di 20 milioni di Euro a credito di aiuto, finalizzato alla creazione di un sistema di controllo e gestione del traffico marittimo (*Vessel Traffic Management System*) nello stretto di Bab al Mandab all'ingresso meridionale del Mar Rosso, a partire dal 2007. Un progetto analogo in Tunisia, il cui finanziamento ammonta a 35 milioni di Euro a credito di aiuto, sarà realizzato nell'arco del prossimo triennio.

del Programma, iniziata nel 2006, è assicurata sul canale multi-bilaterale, al fine di consolidare i risultati raggiunti in Ghana e replicare le esperienze della fase pilota in un altro Paese sub-sahariano (Senegal), con un contributo di 1,2 milioni di Euro (600.000 a paese).

Negli ultimi anni è cresciuta la “Cooperazione decentrata” e numerosi sono gli enti locali italiani che finanziano o co-finanziano, nei Paesi del Nord Africa, interventi mirati alla formazione professionale e all’inserimento socio-lavorativo degli emigrati rientrati nei Paesi di origine.<sup>104</sup>

Il Governo italiano si propone di continuare, nel prossimo triennio, a sostenere queste importanti iniziative.

### 5.3.2. Impegni internazionali in materia di rimesse dei lavoratori immigrati

Le dichiarazioni dei vertici dei ministri finanziari G-7 del febbraio e dell’aprile 2004, nonché le conclusioni del summit G-8 di *Sea Island* (giugno 2004), hanno formalizzato l’impegno dei maggiori Paesi industrializzati a incentivare l’utilizzo produttivo delle rimesse, accrescere il loro impatto sullo sviluppo e ridurre i costi di transazione.

Gli impegni dei Paesi G-8 riflettono la consapevolezza della crescente importanza quantitativa delle rimesse<sup>105</sup>, come fonte di reddito e di finanziamento della bilancia dei pagamenti dei PVS, nonché del livello ancora elevato, attestato da studi di istituzioni internazionali<sup>106</sup>, dei connessi costi di transazione.

Stante il volume ingente e in continua crescita delle rimesse, le politiche volte a ridurre i costi di transazione rappresentano, potenzialmente, uno degli strumenti di assistenza allo sviluppo più efficaci in termini di trasferimento di risorse ai PVS. Politiche volte a ridurre le commissioni applicate dai prestatori di servizi di trasferimento di fondi, siano essi bancari o non bancari, sono potenzialmente in grado di accrescere il volume dei trasferimenti a favore dei PVS e aumentare il tasso di risparmio degli immigrati e delle loro famiglie beneficiarie.<sup>107</sup>

Su impulso del G-8, una *Task Force* istituita ad hoc, composta da rappresentanti delle banche centrali e delle istituzioni finanziarie internazionali (Fondo Monetario, Banca Mondiale e Banca Interamericana di Sviluppo) e facente capo al Comitato sui Sistemi di Pagamento e Regolamento (CSPR)<sup>108</sup>, ha elaborato alcuni principi generali in materia di servizi relativi alle rimesse internazionali (“*General principles for international remittance services*”). Il rapporto finale della *Task Force*<sup>109</sup> esamina gli aspetti del fenomeno relativi ai sistemi di pagamento ed elabora una serie di principi non vincolanti destinati ad assistere i paesi intenzionati a migliorare concorrenza e efficienza dei servizi di trasferimento delle rimesse.

### 5.3.3. Direttiva Europea sui servizi di pagamento

L’azione del Governo italiano, in ambito comunitario, è indirizzata a favorire una rapida approvazione e successiva trasposizione della Direttiva sui servizi di pagamento nel mercato interno. La proposta di direttiva, avanzata dalla Commissione nel dicembre 2005, intende realizzare l’obiettivo

<sup>104</sup> Diversi progetti, co-finanziati dai fondi della “Cooperazione allo sviluppo”, sono realizzati da ONG italiane in partenariato con ONG e associazioni locali.

<sup>105</sup> Secondo stime della Banca Mondiale e del Fondo Monetario il valore mondiale delle rimesse verso i PVS ha superato i 170 miliardi di dollari nel 2006, a fronte di un flusso di assistenza allo sviluppo (ODA) pari a circa 80 miliardi di dollari (*Global Economic Prospects 2006: The Economic Implications of Remittances and Migration, the World Bank*).

<sup>106</sup> La seconda indagine sulle rimesse dei lavoratori dall’UE verso i paesi terzi (*Second EU survey on workers’ remittances from the EU to third countries European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, ottobre 2006*) evidenzia che le commissioni applicate nei paesi dell’Unione variano dal 2 al 20 per cento della somma trasferita, in funzione dell’ammontare della rimessa. Il carattere regressivo delle commissioni è confermato anche da analisi della Banca Mondiale (*Global Economic Prospects 2006: The Economic Implications of Remittances and Migration, The World Bank, Washington, DC*).

<sup>107</sup> Studi della Banca Mondiale stimano che una riduzione del 2-5 per cento dei costi di transazione, accompagnata da una eliminazione delle distorsioni legate ai tassi di cambio multipli nei PVS, produrrebbe un aumento delle rimesse mediamente pari al 35 per cento. A livello regionale l’impatto maggiore si produrrebbe nell’Africa sub-sahariana dove i costi di transazione sono più elevati e i sistemi di tasso di cambio duale maggiormente diffusi (Spatfora, N. and C. Freud (2005): “*Remittances: Transaction Costs, Determinants and Informal Flows*”, *World Bank Policy Research Working Paper 3704, The World Bank, Washington, DC*).

<sup>108</sup> Il Comitato, operante sotto l’egida della Banca per i Regolamenti Internazionali (BRI), si propone di rafforzare l’efficienza e la sicurezza dei sistemi di pagamento e regolamento in tutti i paesi elaborando e curando la diffusione di principi e *standard* in materia, di carattere non vincolante.

<sup>109</sup> Il documento è disponibile alla pagina web: <http://www.bis.org/publ/cpss73.htm>.



dell'integrazione dei mercati dei servizi di pagamento attraverso l'armonizzazione delle norme sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sui diritti e gli obblighi delle parti.

La proposta di direttiva è volta ad introdurre requisiti di trasparenza e di informazione chiari e coerenti in materia di servizi di pagamento, con l'intento di rafforzare la concorrenza nel settore, la scelta dei consumatori e la loro tutela. I requisiti in materia di informazione all'utenza, calibrati in funzione dei servizi specifici e della differenziazione nella platea dei consumatori, saranno destinati a sostituire le normative nazionali dei Paesi Membri.

Per quanto riguarda in particolare la ricaduta d'effetti a vantaggio dei cittadini immigrati, la bozza di direttiva introduce una normativa comune in materia di prestatori di servizi di trasferimento di fondi diversi dagli enti creditizi che, allo stato attuale, non godono del c.d. passaporto comunitario. L'armonizzazione delle condizioni d'accesso al mercato per questi prestatori di servizi è destinata a creare parità di condizioni, introdurre maggiore concorrenza nei mercati nazionali e riflettere gli sviluppi dell'industria registrati negli ultimi anni, incentivando l'ingresso sul mercato di una nuova generazione di operatori.

Il nuovo regime, pur recependo in maniera uniforme la raccomandazione speciale VI del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) dell'OCSE in materia di antiriciclaggio, introdurrà una deroga per talune categorie di prestatori di servizi di trasferimento di fondi, agevolandone così il graduale passaggio dall'economia sommersa al settore formale.

Il regime armonizzato faciliterà inoltre la creazione di un'infrastruttura per i servizi di pagamento nel mercato interno, che concorrerà a ridurre i costi di transazione in particolare per le operazioni intra-comunitarie.

## 6. RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

- 6.1. IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI ASILO NEL QUADRO EUROPEO
- 6.2. ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO, DEI RIFUGIATI, E DEI DESTINATARI DI PROTEZIONE UMANITARIA
  - 6.2.1. Centri di identificazione – 6.2.2. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) – 6.2.3. Piano nazionale di accoglienza per i minori non accompagnati richiedenti asilo
- 6.3. PROCEDURE PER IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO
- 6.4. IL REGOLAMENTO DI DUBLINO II

### 6.1. IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI ASILO NEL QUADRO EUROPEO

La comunicazione della Commissione europea -COM(2004)503- al Consiglio ed al Parlamento europeo, relativa all'introduzione di una procedura finalizzata a creare un diritto d'asilo comune per tutti gli Stati membri, assume un particolare rilievo programmatico; essa prevede una omogeneizzazione dello "status" e dei vari tipi di protezione in favore degli stranieri ammissibili a tali forme di tutela.

La definizione di tale obiettivo ha caratterizzato le tappe evolutive del processo di elaborazione del diritto di asilo comune, le cui radici risalgono alla seduta straordinaria del Consiglio europeo tenutasi a Tampere, in Finlandia, nel 1999. A tale data va ricondotta, infatti, la svolta verso la necessità del rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo e di un riavvicinamento delle legislazioni nazionali in ordine alle misure di accoglienza ed alle condizioni di ammissione dei cittadini dei paesi terzi, predisposte in base alla valutazione degli sviluppi economici e politici che caratterizzano le situazioni dei rispettivi paesi di origine.

La fissazione di norme comuni riguardo alla rilevazione di dati ha favorito la produzione di statistiche affidabili, obiettive, indipendenti ed imparziali, che hanno costituito la trama sulla cui base sono poi state sviluppate le direttive destinate ad incidere sulla normativa dei singoli Stati per renderle flessibili alle esigenze comunitarie.

Di rilievo, in tale quadro, si pone la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio -COM (2005)375- inerente le statistiche comunitarie in materia di migrazioni e di protezione internazionale. Il Regolamento intende istituire un quadro comune idoneo a consentire la rilevazione di dati e la compilazione di statistiche comunitarie in materia, cercando gradualmente di armonizzare e "conciliare le forti differenze esistenti in Europa a livello di sistemi amministrativi e di fonti di dati", con l'obiettivo di conseguire la comparabilità dei dati stessi e l'ottimizzazione del loro uso.

Nel programma dell'Aja del novembre 2004, il Consiglio europeo ha ribadito che, per giungere ad un "regime europeo comune in materia di asilo" ed al "riconoscimento di uno status uniforme" in favore di coloro che hanno ottenuto l'asilo e la protezione sussidiaria, è necessario perseguire tre fondamentali obiettivi:

- introdurre una procedura comune per l'esame delle richieste di protezione internazionale;
- procedere alla raccolta, alla valutazione e all'utilizzazione di informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti;
- migliorare la cooperazione tra Stati membri per sostenere le capacità di accoglienza di quei Paesi che, per la loro posizione geografica, sono sottoposti a maggiori sollecitazioni.

In tale contesto si pone la Comunicazione -COM (2006)067- del 17 febbraio 2006 della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento Europeo sul rafforzamento della cooperazione pratica, la quale illustra come tale cooperazione possa favorire la realizzazione degli obiettivi, fissati a Tampere e nel Programma dell'Aja, in materia di asilo. L'obiettivo principale della cooperazione pratica è quello di aumentare la convergenza dei processi decisionali degli Stati membri nell'ambito delle disposizioni fissate dalla normativa comunitaria in materia e di fornire uno "strumentario comune" per le autorità competenti nel settore, al fine di migliorare la "qualità" della gestione dell'asilo. Ciò

dovrebbe contribuire a realizzare una migliore valutazione della prima fase del regime comune europeo in materia di asilo.

Fondamentale rilevanza assumono, nell'ambito degli interventi finalizzati alla realizzazione di un regime europeo comune, le direttive adottate dalla Commissione europea, improntate a due principi cardine, quali l'armonizzazione delle normative nazionali e la proposizione, in capo ai richiedenti asilo ed ai rifugiati, di veri e propri diritti soggettivi.

In particolare, con la Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, recante "norme minime sull'attribuzione ai cittadini dei paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persone altrimenti bisognose di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta", la Commissione europea ha voluto indurre gli Stati membri all'adozione di definizioni comuni e ad unificare nel concetto di protezione internazionale la domanda volta ad ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria.

Con la successiva Direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005, recante "norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", la Commissione ha mirato all'obiettivo di rendere omogenee, nei paesi dell'UE, le procedure per l'acquisizione e la perdita dello status di protezione internazionale.

Con il recepimento della prima direttiva citata<sup>110</sup> si provvede a fornire le "definizioni" di rifugiato, di persona ammissibile alla protezione sussidiaria, di status di protezione sussidiaria, di domanda di protezione internazionale e di paese di origine, a declinare i "diritti collegati alla titolarità dello status" in ordine all'occupazione, all'istruzione, all'assistenza sanitaria e sociale, alla libera circolazione, all'integrazione, all'alloggio, nonché all'assistenza ed al rimpatrio.

Per quanto concerne la seconda direttiva<sup>111</sup>, di rilievo è l'inserimento delle definizioni di: "Paese d'origine", "Paese di primo asilo", "Paese di origine sicuro", "Paese terzo europeo sicuro" e "Paese terzo sicuro", delineate dalla Commissione europea nell'intento sia di eliminare le diversità di regolazione della materia tra i vari Stati membri, che di contenere il fenomeno del "*forum shopping*". Dovranno essere definite, tra l'altro, le modalità procedurali di accesso alla protezione internazionale nelle sue diverse forme, introducendo casi tassativi di irricevibilità e di inammissibilità delle domande; garanzie ed obblighi per il richiedente asilo e modalità per la sua partecipazione all'iter procedurale; garanzie procedurali per i minori non accompagnati; diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale; regime delle impugnazioni; casi di revoca e di cessazione dello status. Attenzione sarà dedicata alla formazione ed all'aggiornamento professionale del personale delle "Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato" e della "Commissione nazionale per il diritto di asilo". La finalità perseguita è quella di garantire che ogni componente dell'autorità decidente abbia una competenza adeguata per poter leggere il contesto in cui la domanda di protezione nasce e comprendere l'origine culturale ed il livello di vulnerabilità del richiedente.

L'attuazione delle predette direttive, concernenti un tema riconosciuto prioritario a livello europeo, costituisce il passaggio necessario ed il momento di riflessione fondamentale per poter proseguire il percorso intrapreso verso la predisposizione di un testo unico in materia di diritto di asilo, mediante il definitivo assetto ordinamentale.

## **6.2. ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO, DEI RIFUGIATI, E DEI DESTINATARI DI PROTEZIONE UMANITARIA**

### **6.2.1. Centri di identificazione**

I "Centri di identificazione" previsti dal D.P.R. n. 303 del 2004, recante il Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, sono deputati al trattenimento dei

<sup>110</sup> Con la legge 25 giugno 2006, n. 29, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2005", il Governo è stato delegato ad adottare il decreto legislativo per il recepimento della c.d. "direttiva qualifiche".

<sup>111</sup> Con la legge 6 febbraio 2007, n. 13, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2006", il Governo è stato delegato ad adottare, entro il 4 marzo 2008, il decreto legislativo per il recepimento della c.d. "direttiva procedure".

richiedenti asilo nelle ipotesi previste dall'articolo 1-bis del decreto legge n. 416 del 1989, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 1990 e modificato dalla legge n. 189 del 2002.

Il trattenimento nei centri di identificazione è facoltativo quando si debba procedere alla verifica della nazionalità o dell'identità del richiedente in assenza dei documenti di viaggio dello stesso, oppure in presenza di documenti risultati falsi. Parimenti può essere disposto il trattenimento nel corso della verifica della fondatezza degli elementi su cui si basa la domanda di asilo, ovvero in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato.

Il trattenimento presso il centro di identificazione è, invece, obbligatorio :

- a seguito della presentazione della domanda di asilo da parte dello straniero fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare;
- a seguito della presentazione della domanda di asilo da parte dello straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento.

Nel corso del periodo di permanenza all'interno dei centri di identificazione, le Associazioni, gli Enti di tutela ed il Servizio centrale, ai sensi dell'articolo 11 del D.P.R. n. 303/2004, organizzano, previa autorizzazione e con il costante coordinamento delle Prefetture territorialmente competenti, servizi di insegnamento della lingua italiana, di informazione ed assistenza legale, di sostegno socio-psicologico, nonché di informazione ai fini del sostegno al rimpatrio volontario in favore dei richiedenti asilo.

Questa tipologia di attività concretizza il momento primario per l'impostazione di una corretta politica di accoglienza, basata sull'orientamento territoriale, culturale e legale, e costituisce il vero fondamento per la futura, auspicabile integrazione dei rifugiati e dei destinatari di protezione sussidiaria. A questa fase, in linea con le indicazioni fornite dalla Commissione Europea in ciascuna delle direttive sino ad oggi emanate, potrà corrispondere, nel prossimo triennio, un processo evolutivo mirato proprio al rafforzamento della successiva, efficace integrazione dello straniero.

Al termine del periodo di permanenza, è prevista la possibilità, nei confronti del richiedente che abbia ottenuto il riconoscimento dello status ovvero una protezione sussidiaria, che lo stesso transiti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*vedi infra* 6.2.2).

#### **6.2.2. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)**

Il Sistema indicato dall'acronimo SPRAR, istituito dall'articolo 1-sexies della legge n. 189 del 2002, è organizzato su base territoriale. I Comuni e gli Enti locali prestano direttamente, nelle loro strutture, i servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo, alla tutela dei rifugiati ed agli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria. Le attività dirette all'accoglienza tanto delle categorie "ordinarie", quanto delle categorie "vulnerabili" (che comprendono vittime di tortura, portatori di particolari malattie, donne in gravidanza, anziani e minori), sono sostenute mediante il cofinanziamento da parte dello Stato, erogato con la ripartizione del "Fondo Nazionale per i Servizi e le Politiche dell'Asilo". Il coordinamento ed il controllo delle attività svolte sul territorio, nell'ambito dello SPRAR, viene attuato, come da espressa previsione di legge, dal Ministero dell'Interno mediante apposita convenzione con l'Anci - Servizio Centrale, quale ente strumentale per l'attuazione della competenza istituzionale.

Il Sistema di protezione così delineato garantisce ai suoi ospiti l'alloggio, il vitto, il vestiario, il sostegno psicologico, l'assistenza sanitaria, l'orientamento territoriale, linguistico e legale, nonché l'inserimento sociale e l'inserimento scolastico obbligatorio per i minori, sia durante il periodo di istruttoria dell'istanza presentata per conseguire lo status di rifugiato, sia dopo l'accoglimento della stessa e per i successivi sei mesi prorogabili, in casi particolari, fino ad un anno.

Nel Sistema di protezione vengono accolti, in prima istanza, tutti i richiedenti che non siano sottoposti a trattenimento, né facoltativo né obbligatorio, presso i centri di identificazione. Il potenziamento dei servizi, resi attualmente da 105 tra Comuni ed Enti locali, costituirà, pertanto, nel prossimo futuro, l'obiettivo funzionalmente necessario a garantire, tra l'altro, l'accoglienza nel Sistema

anche di coloro che, muniti di uno status, escono dai centri di identificazione.

### **6.2.3. Piano nazionale di accoglienza per i minori non accompagnati richiedenti asilo**

L'esperienza tratta dall'attuazione dello SPRAR induce a confidare nella possibile realizzazione di un analogo sistema dedicato alla categoria di richiedenti asilo più vulnerabili, quale è quella dei minori non accompagnati. La presentazione della domanda di asilo, nel caso del minore non accompagnato, determina la sospensione della procedura nelle more della nomina del tutore da parte del Tribunale e la contemporanea accoglienza da parte del Comune in cui il minore ha presentato l'istanza. La procedura ordinaria, che consente l'inserimento del minore in uno dei centri per vulnerabili del sistema di protezione, viene poi riattivata nel momento in cui il tutore conferma la domanda di asilo.

Occorrerà valutare la possibilità di eliminare tale doppio passaggio di accoglienza (Comune-SPRAR) che, comunque, non rappresenta una procedura snella e non giova, anche dal punto di vista psicologico, al minore; al riguardo, sarà opportuno prevedere che il minore non accompagnato richiedente asilo, in attesa della nomina del tutore e ferme restando le competenze del Tribunale per i minorenni, possa accedere, senza soluzioni temporali, ai servizi dei Comuni della rete di protezione, ove troverebbe un livello ambientale, un percorso di inserimento sociale ed una tutela adeguati, oltre che una corretta informazione in ordine alla propria posizione giuridica.

## **6.3. PROCEDURE PER IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO**

Dal mese di aprile dell'anno 2005 è operativo il nuovo sistema di esame delle istanze di riconoscimento dello status di rifugiato, basato su un'articolazione territoriale degli organi deputati all'esame delle domande stesse, le "Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato"<sup>112</sup>.

Le Commissioni territoriali provvedono all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria, sotto l'indirizzo ed il coordinamento della "Commissione nazionale per il diritto di asilo"<sup>113</sup>.

La Commissione nazionale è, infatti, deputata a svolgere essenzialmente funzioni di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali e può sviluppare, nel proprio ambito, le analisi, gli studi, gli approfondimenti e le verifiche sulla situazione dei singoli paesi di provenienza dei richiedenti asilo.

Tuttavia, a fronte di una complessiva diminuzione delle istanze di asilo, si è verificato un costante aumento delle decisioni di riconoscimento di protezione umanitaria, in considerazione dei rischi ai quali la persona avrebbe potuto essere esposta in caso di rimpatrio.

Tale tendenza dimostra la crescente attenzione che il Paese ha riservato, e continua a riservare, a quelle situazioni dei paesi di origine o di provenienza dei richiedenti asilo, che, in ragione delle complessità politiche e sociali che li caratterizzano, rappresentano stati di possibile pericolo per l'incolumità del richiedente stesso.

Il quadro normativo di riferimento della materia è in corso di ulteriore evoluzione attraverso il recepimento, nell'ordinamento italiano, delle direttive emanate in materia dall'UE.

Si tratta, in primo luogo, della Direttiva 2003/9/CE, relativa alle norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione, che ha già trovato recepimento ed attuazione, nel nostro ordinamento, attraverso il decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140.

Seguono, poi, la Direttiva 2004/83/CE, recante "norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta", nonché la Direttiva 2005/85/CE,

<sup>112</sup> Le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato sono state istituite presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo di Roma, Milano, Gorizia, Crotone, Foggia, Trapani e Siracusa, dall'articolo 1-quater del D.L. n. 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e modificato dalla L. n. 189/2002.

<sup>113</sup> L'articolo 1-quinquies del citato D.L. n. 416/1989 ha istituito la Commissione nazionale per il diritto di asilo.

recante “norme minime per le procedure applicate negli Stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”.

Le direttive da ultimo richiamate rispondono ad una politica tesa alla realizzazione di un regime comune in materia di asilo, politica che costituisce uno degli elementi fondamentali dell'obiettivo relativo alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità.

#### **6.4. IL REGOLAMENTO DI DUBLINO II**

Il Regolamento (CE) N. 343/2003 del 18 febbraio 2003 (noto anche come “Regolamento Dublino II”) traspone nella legislazione comunitaria - seppur con alcune modifiche - la previgente Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990. Tale Regolamento rappresenta una delle forme più concrete di cooperazione tra i paesi dell'UE, in materia di asilo, in quanto detta le regole per la determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di asilo presentata in uno Stato membro dell'UE, prevedendo che il richiedente possa essere successivamente trasferito in un altro Stato dell'Unione, considerato responsabile per l'esame della stessa domanda.

L'efficienza del meccanismo introdotto dal “Regolamento Dublino II” è aumentata anche grazie all'entrata in vigore, agli inizi del 2003, della base dati EURODAC, istituita con Regolamento (CE) N. 2725/2000 dell'11 dicembre 2000, contenente le impronte digitali di tutti i richiedenti asilo registrati nell'UE. Dal confronto delle impronte e dei dati relativi al fotosegnalamento, le autorità possono, pertanto, determinare se una persona abbia già presentato domanda di asilo in un altro Stato membro.

Di contro, tale processo di armonizzazione ha comportato una maggiore ristrettezza delle politiche di ammissione dei richiedenti asilo alla frontiera. Inoltre, poiché ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 la determinazione dello status di rifugiato viene attuata su base individuale, in caso di massicci afflussi di richiedenti asilo in fuga da conflitti o gravi disordini, per evitare un sovraccarico del numero di domande di asilo, i paesi dell' UE hanno previsto forme di protezione temporanea a tutti coloro che provengono da una determinata regione.

Riguardo alla sostituzione della Convenzione di Dublino con il Regolamento Dublino II, nel quadro del processo di armonizzazione comunitaria nel settore della libertà, della giustizia e della sicurezza, occorre tuttavia fare alcune osservazioni.

All'epoca della sua adozione, la Convenzione di Dublino fu accolta favorevolmente in quanto stabiliva tra gli Stati Parti della Convenzione del 1951 sullo Status dei Rifugiati, un meccanismo in virtù del quale una richiesta di asilo veniva aggiudicata, in linea di principio, ad uno solo di essi. Il meccanismo in questione perseguiva l'obiettivo di porre rimedio al problema dei cosiddetti “casi in orbita”, vale a dire alle situazioni nelle quali nessuno Stato si riteneva responsabile della decisione su una domanda di asilo; ciò determinava grande difficoltà per il richiedente e metteva seriamente in discussione il principio della condivisione degli oneri, che è alla base del regime internazionale di protezione dei rifugiati.

Se è vero, quindi, che l'operatività della Convenzione di Dublino ha notevolmente ridotto il numero di “casi in orbita”, alcuni problemi di interpretazione e di produzione di prove rispetto ai criteri stabiliti hanno fatto sì che il richiedente asilo trascorresse molti mesi nell'incertezza, riguardo allo Stato membro che avrebbe dovuto valutare la propria istanza.

A tre anni dall'entrata in vigore del Regolamento Dublino II ed alla luce di una prima valutazione da parte della Commissione della sua attuazione, va osservato che il Regolamento, per quanto introdotto come sistema di determinazione della responsabilità dell'esame delle domande di asilo, non prevede alcun meccanismo volto a garantire che le responsabilità siano condivise su base equilibrata o paritaria. Si corre, pertanto, il rischio che l'attuazione di tale strumento possa comportare gravi squilibri nella distribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri. In particolare, il criterio dell'attraversamento illegale delle frontiere può comportare un onere eccessivo per gli Stati che si trovano sulle frontiere esterne dell'Unione, ovvero lungo i confini orientali e meridionali dell'Unione.

L'Italia opererà per far sì che gli sforzi tesi a migliorare il funzionamento del meccanismo del Regolamento Dublino II siano incentrati sulle seguenti questioni:

- esame delle domande di asilo: desta preoccupazione il fatto che alcuni Stati membri non effettuino un esame completo ed equo delle domande di asilo presentate dalle persone rimpatriate nei paesi di origine ai sensi del Regolamento;
- risarcimenti legali: gli accordi in materia di trasferimento di responsabilità non dovrebbero essere utilizzati quali strumenti di controllo dell'immigrazione, ma dovrebbero piuttosto essere finalizzati a garantire l'individuazione della soluzione più appropriata riguardo ai richiedenti asilo che, previo esame della relativa istanza, risultino bisognosi di protezione come rifugiati. Al richiedente asilo dovrebbe essere sempre consentito di rimanere nel territorio dello Stato Membro fino a quando non sia stata assunta la decisione relativa all'effetto sospensivo. Tale misura assume particolare importanza alla luce delle differenze esistenti nell'interpretazione da parte degli Stati membri del concetto di rifugiato, come pure dell'eventuale applicazione delle norme in materia di "Paese terzo sicuro", che possono comportare gravi conseguenze per i richiedenti asilo;
- unità della famiglia: il principio dell'unità familiare ed il relativo corollario del ricongiungimento familiare, del rispetto dei legami culturali e delle particolari situazioni del richiedente, sono principi fondamentali dei diritti umani e della protezione del rifugiato. Occorre, pertanto, rivedere le clausole che assegnano la responsabilità in base alla presenza di familiari in uno Stato membro, al fine di garantire un approccio più coerente al ricongiungimento familiare.



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Prot n. 6303/07/2.17.4.1/CU

Roma, 13 DIC. 2007

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -  
Dipartimento del Coordinamento Amm.vo

Al Ministero dell'Interno  
-Gabinetto  
-Ufficio Legislativo

LORO SEDI

**Oggetto:** Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009.

Si trasmette, in allegato, per il seguito di competenza, copia conforme all'originale del Parere espresso in Conferenza Unificata, nella seduta del 6 dicembre 2007.

Il Segretario della Conferenza  
Avv. Giuseppe Busia

DICA-8819787-14/12/2007-2.2.1.11.2

DICA 19787-A-14/12/2007





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**Parere sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009.**

*Parere ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.*

**Repertorio Atti n. 117/a del 6 dicembre 2007**

**LA CONFERENZA UNIFICATA**

nell'odierna seduta del 6 dicembre 2007:

**VISTO** l'articolo 3, comma 1, al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e 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, tra gli altri, i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, predisporre ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento;

**VISTO** il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota del 17 ottobre 2007 e diramato alle Amministrazioni territoriali, il 22 ottobre 2007;

**CONSIDERATO** che, al fine dell'esame del Documento in oggetto, è stata convocata una riunione tecnica per il giorno 12 novembre 2007, nel corso della quale è stata espressa una valutazione complessivamente positiva con alcune osservazioni, da parte delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI; mentre è stato acquisito, nella medesima sede, il parere favorevole dell'UNCEM;

**CONSIDERATO** che, in data 30 novembre 2007 è pervenuto il documento congiunto di osservazioni e valutazioni ANCI - UPI, diramato il 4 dicembre 2007, (All. 1);

**RILEVATO** che, nella odierna seduta, è stato acquisito il parere favorevole delle Regioni, (All. 2), ad eccezione delle Regioni, Lombardia, (All. 3) Veneto, (All. 4) e Sicilia, che hanno espresso parere negativo sul Documento programmatico in oggetto;

**ACQUISITO** altresì il parere favorevole dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM;

**ESPRIME PARERE**

nei termini di cui in premessa, sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009.

IL SEGRETARIO  
Avv. Giuseppe Busia



IL PRESIDENTE  
On.le Prof. Linda Lanzillotta



## CONFERENZA UNIFICATA

### PARERE SUL “DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL’IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO PER il TRIENNIO 2007-2009”.

Roma 27 novembre 2007

#### Considerazioni Introduttive:

ANCI e UPI esprimono una valutazione complessivamente favorevole del “Documento Programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello stato per il triennio 2007-2009”, i cui contenuti riflettono l’intensa attività di concertazione allargata messa in atto dal Governo, sia di tipo inter-istituzionale che con gli enti locali, oltre che con le organizzazioni sindacali, l’associazionismo, il terzo settore. La concretizzazione delle linee strategiche definite nel Documento porterebbero ad un superamento dell’impostazione “emergenziale” delle politiche migratorie, tenendo nel giusto conto il carattere strutturale del fenomeno, destinato a consolidarsi nel tempo.

Ciò premesso, si esprimono le seguenti

#### Osservazioni:

### 1. Le Politiche di governo degli ingressi e del lavoro

#### 1.1 Una programmazione di flussi su base triennale

Si rileva con favore, l’introduzione di una programmazione triennale delle “*quote massime*” di lavoratori extracomunitari da ammettere sul territorio nazionale, in base alla quale l’ingresso di lavoratori extracomunitari 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 disponibili nel territorio, comunque da potenziare in relazione all’incremento dei flussi. Solo attraverso un’idonea gestione dei flussi, si può escludere la necessità di ricorrere a provvedimenti periodici di regolarizzazione, altrimenti inevitabili. A tal proposito, appare altresì utile l’avvio di una procedura informatica e non più cartacea della gestione delle domande di accesso alle quote.

Tuttavia, cogliamo l'occasione per evidenziare la necessità di ulteriori chiarimenti in ordine alle modalità e ai criteri di selezione con le quali verranno definite le **graduatorie di ammissione**. Poiché il nuovo sistema prevede infatti che l'interessato possa presentare la domanda sia individualmente che attraverso le associazioni di tutela e i patronati che hanno firmato il protocollo d'intesa, e basandosi la selezione su un criterio meramente temporale, l'equità della procedura non appare pienamente garantita.

## 1.2 Modifiche organizzative e semplificazione amministrativa

Le misure di semplificazione delle procedure burocratico - amministrative per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno, in previsione del futuro trasferimento della competenza ai Comuni, costituisce un passaggio condivisibile ed opportuno.

Va tuttavia sottolineato che il passaggio di dette competenze, di inevitabile impatto sociale nella vita degli stranieri, oltre che sul funzionamento degli uffici pubblici, debba essere supportato da adeguate risorse finanziarie. Le Amministrazioni comunali devono poter disporre di tutti gli strumenti utili per offrire i nuovi servizi al meglio delle loro possibilità e in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale. Nel definire le nuove procedure e le risorse ad esse connesse, riteniamo indispensabile avviare la valutazione a partire dalla sperimentazione in atto, da molti mesi, in materia di semplificazione amministrativa per il rinnovo dei permessi di soggiorno e di cui il Documento non sembra tenere conto. Si evidenzia infatti che, all'interno del documento, non viene fatta menzione del già avviato programma triennale di sperimentazione ANCI - Ministero dell'Interno finalizzato alla semplificazione delle procedure per il rilascio ed il rinnovo dei Permessi e delle Carte di Soggiorno ed alla definizione dei necessari modelli e processi organizzativi. Nel documento non è inoltre specificato come, nell'ambito del programma sopra menzionato e già sostanzialmente in accordo con il Disegno di Legge Delega che prevede l'istituzione presso i Comuni di sportelli di front-office per la presentazione delle domande di rilascio e rinnovo dei titoli, sia già stata attivata, da parte dei Comuni, una Rete di Assistenza nei confronti dei cittadini stranieri per la compilazione elettronica delle pratiche forte, ad oggi, di oltre 190 sportelli per un totale di più di 160 Amministrazioni attive.

Attualmente, l'ANCI e il sistema degli enti locali sono di fatto in grado, conclusasi la prima fase della sperimentazione, di proporre al Governo le successive tappe, al fine di accompagnare nel modo migliore il definitivo passaggio di competenze, in linea peraltro con quanto delineato dal disegno di legge delega in materia migratoria attualmente in discussione in Parlamento. A tal proposito sarebbe opportuno indicare fin da subito tempi e modalità del trasferimento di competenze che siano più stringenti.

Infine, ANCI e UPI ritengono che possano rivelarsi efficaci, ai fini della semplificazione dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, gli strumenti della sponsorizzazione privata e collettiva (anche da parte degli enti locali) e l'introduzione dell'istituto dell'autosponsorizzazione.

Rimane da chiarire la posizione dei cittadini stranieri assunti con contratti atipici, così come i meccanismi di funzionamento delle liste finalizzate all'ingresso per lavoro in Italia, che andrebbe precisato a partire dall'attribuzione di competenze ad un organo specifico, adibito a gestire l'organizzazione delle liste.

## 2. Interventi per favorire l'inclusione e l'accoglienza

In premessa, Anci e Upi ritengono importante evidenziare, così come chiaramente delineato anche nel Rapporto Caritas 2007, che i delicati processi di integrazione sociale nei confronti dei cittadini immigrati avvengono più facilmente all'interno di contesti urbani medio-piccoli, caratterizzati da maggiori possibilità alloggiative, un accesso più paritario ai servizi, e una maggior facilità nell'instaurarsi di relazioni umane. La naturale conformazione del nostro paese, divisa in centri medio-piccoli con proprie identità e tradizioni, ben si adatta a costituire un modello tutto italiano di integrazione che, se adeguatamente promosso, potrebbe trasformarsi in un vero e proprio "modello interculturale", a patto

che si prenda coscienza del fenomeno migratorio come radicato, irreversibile e non meramente emergenziale da contenere all'occorrenza.

## 2.1 Cittadinanza, diritto di voto e partecipazione

Anci e Upi considerano essenziale l'approvazione in via definitiva della modifica della regolamentazione del diritto di **cittadinanza**, che riconosce le importanti e veloci evoluzioni che il fenomeno migratorio ha subito nel nostro paese negli ultimi dieci anni.

Altrettanto importante appare il riconoscimento del **diritto di voto** ai cittadini stranieri alle elezioni amministrative - peraltro già previsto dal disegno di legge delega - e da tempo indicato dagli enti locali come una delle priorità per poter instaurare rapporti di comunicazione e partecipazione proficui tra territorio e cittadinanza di origine straniera.

Infine, si rileva con favore l'attenzione rivolta dal Documento alle misure previste per facilitare il pieno inserimento e la piena partecipazione dei cittadini immigrati alla vita democratica delle nostre città. Un recente indagine dell'ANCI, che ha coinvolto tutti i Comuni italiani sopra i 15.000 abitanti, rileva come siano ancora troppo pochi gli organismi di rappresentanza e partecipazione dei cittadini stranieri quali consulte, i consigli e i consiglieri comunali aggiunti.

## 2.2 Interventi per la famiglia e politiche di genere

Secondo i dati riportati dal Dossier Caritas 2007, il numero di donne straniere regolarmente presenti nel nostro paese a fine 2006 è pari a 1.842.004, che rappresenta il 49% del totale della presenza straniera in Italia. Risulta quindi confermato il costante e veloce processo di femminilizzazione dei flussi. Se dal punto di vista statistico, l'immigrazione femminile ha un peso pari a quello maschile, maggiore attenzione dovrà essere rivolta alla dimensione socioculturale della donna migrante, il cui ruolo sembra essere messo a rischio da condizioni di vera e propria invisibilità. Si pensi ad esempio al lavoro domestico in nero, e quindi non censito e sommerso o, ancor peggio, alla prostituzione. L'invisibilità ha come naturale conseguenza, oltre all'aumento del rischio di sfruttamento, quella di aumentare la discriminazione di genere. Molte delle donne immigrate infatti, godono soltanto di **diritti derivati**, ovvero diritti acquisiti tramite il matrimonio. E' pertanto essenziale fornire loro informazioni esaustive, in grado di renderle capaci di godere dei diritti e delle opportunità che esistono per le donne italiane nel nostro contesto giuridico e socio-culturale.

A tal proposito, Anci e Upi condividono l'importanza, sottolineata dal Documento di programmazione, che gli interventi volti all'attuazione dei diritti delle famiglie definiti dal *Piano Nazionale per la famiglia* vengano indirizzati in particolare anche agli specifici bisogni delle famiglie immigrate. E' necessario in particolare rendere più fruibili dalla popolazione immigrata, strumenti quali consultori, attraverso l'inserimento organico del mediatore culturale e la formazione specifica degli operatori preposti alla relazione con i cittadini stranieri. I servizi di consulenza devono essere sensibilizzati alle questioni tanto di genere quanto culturali (ad esempio, dovrebbero essere gestiti da personale specializzato, preferibilmente femminile, che abbia conoscenza dei paesi di emigrazione in termini di stereotipi culturali, modelli familiari, ecc.).

In via generale, ANCI e UPI ritengono che la metodologia da percorrere sia quella di favorire l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi di tipo "universalistico", ovvero fruibili da tutte le persone che abitano un territorio. Solo in questo contesto, possono essere adottati, in un'ottica di discriminazione positiva, strumenti specificatamente orientati alla popolazione straniera.

### 2.3 Minori Stranieri Non Accompagnati

Il Programma nazionale di protezione per i minori stranieri non accompagnati, in fase di avvio, risponde alle istanze, da tempo sollevate dagli enti locali e dall'ANCI, di operare finalmente in un'ottica di rete e di stretta collaborazione tra amministrazione centrale, governi locali e altre istituzioni sul territorio, andando ad incidere con maggior efficacia su aspetti particolarmente delicati, e che hanno importanti ripercussioni sulle caratteristiche che il fenomeno assume in Italia, come l'accertamento dell'età, l'identificazione, le indagini familiari, il rafforzamento delle capacità operative delle aree di ingresso, a partire dalla Sicilia.

L'intervento che si avvia in queste settimane è da considerare come intervento pilota e di sperimentazione che, sulla base dei risultati ottenuti, dovrà essere sviluppato e sostenuto con risorse adeguate, non essendo l'attuale stanziamento in alcun modo sufficiente a garantire, innanzitutto, una standardizzazione della protezione sull'intero territorio nazionale.

In merito alle altre questioni sollevate dal Documento in materia di MSNA, si rileva quanto segue:

- I dati forniti dal Comitato per i Minori stranieri evidenziano come l'accertamento dell'età e la corretta identificazione del minore siano elementi prioritari ai fini di una corretta ed efficace tutela del minore. Le strutture di accoglienza possono contribuire attraverso un intervento sociale orientato all'identificazione e al rintraccio dei familiari (in Italia e nel paese di origine), ma la competenza per le attività di identificazione non possono che essere svolte dalle Forze dell'Ordine secondo le modalità previste dalla norma di legge. Fino ad oggi, tali attività non sono state adeguatamente garantite, è pertanto indispensabile l'assunzione di impegni precisi su questi aspetti.
- Si condivide l'urgenza di modificare la normativa che regola la conversione del permesso di soggiorno del minore straniero al compimento della maggiore età. L'attuale normativa infatti vanifica, per i minori ultraquindicenni, risorse e strumenti investiti in percorsi di inserimento che i Comuni avviano in ogni caso, per tutti i minori. Con riferimento alla proposta di prosecuzione della presa in carico anche dopo il compimento della maggiore età, già oggi molte amministrazioni proseguono i percorsi di accompagnamento anche dopo i 18 anni, ma uno specifico obbligo giuridico in questo senso deve essere necessariamente affiancato dalle necessarie misure di accompagnamento di tipo organizzativo e finanziario.
- Si condivide altresì l'importanza di potenziare, in risposta al cambiamento incorso negli ultimi mesi delle aree di principale provenienza dei minori, sempre di più in fuga da territori di guerra e di incertezza nella tutela dei diritti fondamentali, l'accesso alle procedure di riconoscimento del diritto di asilo e alle strutture di accoglienza del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (rimandiamo alla sezione sull'asilo per ulteriori specifiche su questo tema);

### 2.4 Seconde Generazioni

Anci e Upi apprezzano l'attenzione posta dal Documento programmatico in materia di seconde generazioni. L'integrazione di quest'ultime infatti, rappresenta non solo una tappa cruciale dei fenomeni migratori, ma anche un importante fattore di cambiamento sociale per le società riceventi. Esse misurano il livello di stabilità che l'immigrazione può raggiungere in un paese e svolgono un ruolo fondamentale di mediazione tra la famiglia di origine e la società che li accoglie.

## 2.5 Diritto alla salute

E' necessario partire dall'assunto che la tutela del diritto alla salute è un diritto costituzionalmente garantito dal nostro ordinamento giuridico. In tale contesto, Anci e Upi apprezzano e incoraggiano l'orientamento del Documento programmatico rivolto ad un potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso strategie e misure in grado di rendere più agevole il ricorso alle cure da parte della popolazione straniera.

Per rendere fruibili le prestazioni sanitarie è fondamentale una buona informazione (sia degli operatori che dell'utenza), un continuo monitoraggio per far emergere problemi e soluzioni, nonché specifiche azioni di coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali al fine di attuare una piena parità di trattamento degli stranieri nell'accesso al servizio sanitario pubblico. Anche in questo ambito, fondamentali appaiono, i servizi di mediazione interculturale e la lettura dei bisogni in un'ottica di genere. Positivi sono i riferimenti all'interno del Documento, a problematiche specifiche, quali quelle delle mutilazioni genitali femminili o ai preoccupanti dati riferiti alla percentuale di cittadine straniere che ricorrono all'interruzione volontaria di gravidanza, di molto superiore a quella delle cittadine italiane. Particolare attenzione deve essere altresì rivolta, attraverso un'adeguata attività di formazione e aggiornamento, alle categorie più vulnerabili quali ad esempio, Richiedenti Asilo e Rifugiati (RARU).

## 2.6 Politiche abitative

Anci e Upi rilevano, anche in questo caso, come non si possa affrontare la questione abitativa per i cittadini stranieri attraverso l'attuazione di percorsi e metodologie di approccio, differenti per i migranti e per gli autoctoni. Non va dimenticato infatti che il tema riguarda anche ampi e crescenti strati di popolazione italiana. Appare quindi urgente una revisione strutturale delle politiche abitative nel loro complesso, che rappresenti una risposta non più solo quantitativa ma anche qualitativa alla domanda differenziata degli immigrati. L'accesso all'abitazione autonoma rimane uno dei nodi cruciali nei percorsi di inserimento dei cittadini stranieri. Le proposte inserite nel Documento di programmazione possono essere ulteriormente arricchite e integrate attraverso la promozione di programmi riferiti all'*housing* sociale, pratiche peraltro approfondite e sperimentate da numerosi territori, anche in partenariato con l'Anci.

A questo riguardo, si evidenzia l'importanza di porre particolare attenzione all'accesso all'alloggio, tramite progetti di promozione sociale, ai cittadini stranieri più vulnerabili, come i rifugiati e titolari di protezione umanitaria. Si condivide infine, l'importanza di facilitare l'accesso al credito e ai servizi bancari, (apertura di conti correnti, domiciliazione bancaria e concessione di mutui).

## **3. Politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe**

### 3.1 L'integrazione dei cittadini Rom e Sinti

Si accolgono con favore le politiche di contrasto alle discriminazione razziste e xenofobe, in particolare quelle più strettamente riferite alle comunità rom e sinti.

Attualmente, in mancanza di un quadro strategico nazionale, i percorsi di integrazione sono stati esclusivo appannaggio e responsabilità degli enti locali. E' per questo che Anci ed Upi considerano fondamentale ogni intervento volto a favorire un coordinamento e una positiva collaborazione tra istituzioni nazionali e territoriali. Il "Tavolo governativo sul disagio sociale delle popolazioni Rom e Sinti", promosso dal Ministero della Solidarietà Sociale, può rappresentare in questo senso uno strumento importante, che apre un dialogo stabile con le associazioni rappresentative delle comunità e con gli Enti Locali.

Anci e Upi ritengono che il Documento non tenga nel dovuto conto quella che appare essere una delle grandi emergenze della presenza di cittadini Rom in Italia, ossia il diffondersi sul territorio nazionale dei c.d. "campi nomadi" che, nonostante l'impegno delle Amministrazioni locali, finiscono per essere dei veri e propri luoghi di segregazione e ghettizzazione, sovraffollati, nascosti ai margini delle città, in condizioni igienico sanitarie precarie e con alti costi di gestione per gli stessi Enti locali. Va a questo riguardo rilevato che partire dall'assunto che tutte le comunità Rom siano caratterizzate da "nomadismo" non corrisponde al vero e rischia di essere fuorviante; la maggior parte di esse infatti aspira ad una definita stanzialità e quindi stabilizzazione su un territorio di riferimento. E' da tenere conto infine che non si tratta solo di cittadini stranieri, ma in gran parte di cittadini italiani oppure di origine straniera ma presenti ormai sul nostro territorio da 2, 3 o anche 4 generazioni.

In questa sede si propongono, seppur sommariamente, le seguenti direttive di lavoro:

- sviluppare strumenti volti a evitare la concentrazione della presenza rom nelle grandi città, attraverso lo sviluppo di un potenziale di integrazione "disperso nel piccolo" anziché nelle grandi metropoli, dove l'emarginazione e la difficoltà di relazionarsi con l'altro, finiscono per generare violenza e fenomeni di ghettizzazione. I centri medio-piccoli, come peraltro messo in evidenza anche nel recente Rapporto Caritas 2007, permettono di instaurare relazioni più dirette e spontanee, modulando le relative politiche sociali alle singole peculiarità locali.
- ricorrere ad una politica coordinata a livello centrale, regionale e provinciale, che consenta di modulare le iniziative nazionali sulle specificità locali;
- sviluppare mezzi istituzionali, con idonei stanziamenti agli Enti locali, per favorire un ruolo attivo e la partecipazione delle comunità rom al processo decisionale, attraverso meccanismi consultivi nazionali, regionali e locali.

#### **4. Politiche di contrasto al traffico di persone e all'irregolarità**

##### **4.1 Superamento degli attuali Centri di Permanenza Temporanea**

Anci esprime particolare apprezzamento in merito alla riflessione critica, che emerge dal documento, nell'affrontare la questione dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT), come istituto da utilizzare esclusivamente per funzioni di accoglienza e soccorso, identificazione del cittadino immigrato e rimpatrio di coloro che sono legittimamente espulsi.

Nel prevedere interventi volti «ad assicurare una informazione specifica sulle procedure per ottenere l'asilo» si faccia patrimonio dell'esperienza di supporto e rafforzamento dei servizi attivati presso i centri di identificazione ai sensi dell'art. 11 del DPR n. 303/2004, fortemente voluta dal Ministero dell'Interno e da ANCI.

Inoltre, nel voler giustamente prevedere un orientamento alla procedura di asilo nei CPT, così come nei centri di prima accoglienza e di soccorso, è essenziale che si attivi un diretto raccordo con il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, attraverso le dirette segnalazioni da indirizzare al Servizio Centrale.

##### **4.2 Contrasto al traffico di persone, alla tratta di esseri umani, allo sfruttamento e alla riduzione in schiavitù**

Lo strumento del permesso di soggiorno per protezione sociale previsto dall'art. 18 del T.U sull'immigrazione ha posto da tempo il nostro Paese all'avanguardia in Europa in materia di lotta alla tratta delle persone e protezione delle vittime. Secondo i dati del Dipartimento per i diritti e le pari

opportunità sono state più di 11.000 le persone che, dall'avvio dei progetti al 2006, hanno avuto accesso a programmi di protezione sociale attraverso progetti attivati, nel 60% dei casi, da enti pubblici locali.

Questi importanti risultati sono stati raggiunti in larga parte grazie all'impegno quotidiano svolto sui territori da Comuni e Province, in stretta collaborazione con le associazioni di tutela, e dell'importante investimento che gli enti locali hanno scelto di stanziare a sostegno dei programmi di assistenza, essendo i fondi riconosciuti dallo Stato del tutto insufficienti rispetto al numero di persone da assistere e alla complessità degli interventi necessari.

Non va dimenticato che i programmi di assistenza alle vittime costituiscono uno strumento indispensabile per interrompere la catena dello sfruttamento e quindi, anche, uno strumento dimostratosi estremamente efficace per colpire le organizzazioni criminali.

Il ruolo di primo piano svolto dalle Amministrazioni locali in questa materia ha portato ANCI e UPI a costituire un **Coordinamento nazionale degli enti locali contro la tratta**, come luogo di confronto e scambio al fine di migliorare e sostenere le azioni di programmazione, attuazione e monitoraggio degli interventi in favore delle persone vittime di tratta, promuovere occasioni di confronto e dibattito pubblico e definire proposte comuni di riforma normativa che valorizzino il lavoro e il ruolo degli enti locali in questa materia.

Il Coordinamento ha evidenziato le seguenti priorità:

1. sperimentazione di forme più avanzate ed efficaci di coordinamento inter-istituzionale tra amministrazione statale e amministrazioni locali che, mettendo a sistema e valorizzando strumenti e buone prassi già esistenti, portino alla costituzione un unico **Sistema di protezione per le vittime di tratta** che permetta un passaggio da un'ottica di "progetti" ad un'ottica di "servizi" ed una "omogeneizzazione" delle modalità di intervento di tutti i soggetti di riferimento sul territorio (operatori direttamente impegnati nei progetti, questure, ASL, enti di formazione, etc.);
2. aumento della visibilità e adeguata comunicazione dei risultati raggiunti e delle sfide ancora da cogliere in materia di protezione delle vittime della tratta, per giungere ad uno **stanziamento di risorse adeguato all'entità del fenomeno** che, attualmente, ricade in gran parte sui bilanci degli enti locali;
3. unificazione dei bandi emanati ai sensi degli articoli 13 della l. 228/2003 e 18 del T.U. Immigrazione, la cui attuale separazione rappresenta un inutile aggravio burocratico e amministrativo.

## **5. Richiedenti Asilo e Rifugiati**

### **5.1 Centri di identificazione**

Nel 2007 si sono realizzati interventi volti al rafforzamento dei servizi di orientamento e informazione all'interno dei centri di identificazione (ex art. 11 DPR n.303/2004), che sono stati resi possibili grazie ai finanziamenti dell'8 per Mille e a una condivisione di intenti di Ministero dell'Interno e ANCI.

Attraverso il lavoro di coordinamento del Servizio Centrale, si è proceduto a: fotografare e analizzare la situazione dei servizi all'interno dei singoli centri di identificazione (CDI); individuare i bisogni emergenti degli stessi servizi; rafforzare le competenze degli operatori locali, con attività di formazione e accompagnamento.

Questa prima esperienza è da considerarsi come modello replicabile – nei suoi obiettivi e modalità – anche in previsione del superamento degli stessi CDI, nonché presso i centri di permanenza temporanea, di prima accoglienza e di soccorso, là dove si voglia prevedere l'interlocuzione con cittadini stranieri potenziali richiedenti asilo. La permanenza all'interno dei centri di identificazione (così come negli istituendi *centri di accoglienza per richiedenti asilo*) è temporanea e limitata al periodo di esame



della domanda di asilo. Se da un lato è necessario che servizi di informazione, orientamento e assistenza vengano garantiti all'interno di tali strutture, d'altra parte è necessario adattare tali interventi a una prima fase di permanenza sul territorio italiano del richiedente asilo. In tale contesto devono necessariamente essere rafforzate le misure di collegamento tra centri di identificazione e *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR), per garantire accoglienza a rifugiati e titolari di protezione umanitaria, in supporto dei quali realizzare interventi mirati verso l'inserimento socio-economico.

Infatti, si è potuto riscontrare come un maggiore collegamento tra centri di identificazione e SPRAR/Servizio Centrale possa evitare che rifugiati e titolari di protezione umanitaria, in uscita dai CDI, soprattutto se portatori di particolari bisogni e vulnerabilità, possano cadere in condizioni di disagio sociale e di emarginazione.

### 5.2 Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)

In generale il Sistema di Protezione deve essere ulteriormente rafforzato per garantire l'effettiva accoglienza di quei richiedenti asilo con condizioni tali da escluderne la presenza nei centri di identificazione, nonché di rifugiati e titolari di protezione umanitaria in uscita proprio da tali strutture dopo aver ottenuto il riconoscimento di una forma di protezione.

Il rafforzamento e il sostegno dello SPRAR si realizzano attraverso:

- la stabilizzazione dell'ampiamiento del numero dei posti di accoglienza, attuata, seppur in via straordinaria, dalla recente ordinanza di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 3620 del 12 ottobre 2007 e della rete degli enti locali;
- il perfezionamento dei meccanismi di comunicazione tra centri di identificazione e Servizio Centrale (come illustrato sopra);
- un ulteriore potenziamento degli interventi volti a favorire l'integrazione, accelerando così i percorsi di inserimento socio-economico di rifugiati e titolari di protezione umanitaria;
- una programmazione pluriennale degli interventi e delle risorse economiche.

### 5.3 Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo (MNARA)

Nel Documento si fa riferimento ad un "*Piano nazionale per i minori non accompagnati richiedenti asilo*". Probabilmente si tratta di un refuso da correggere, dovuto ad una confusione con il "*Programma nazionale per i minori non accompagnati*", che fa riferimento ad altra tipologia di minori migranti e di cui si è fatto cenno più sopra.

Con riferimento alla problematica sollevata dal Documento, riferita ai tempi lunghi richiesti al minori non accompagnato per presentare domanda di asilo, osserviamo che la problematica è già stata tempestivamente affrontata con apposita direttiva del 7 dicembre 2006 del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, che prevede appunto un diretto inserimento dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MNARA) direttamente nelle strutture *ad hoc* predisposte all'interno della rete dello SPRAR.

Oltre alla direttiva, in base alla quale si dispone l'immediata accoglienza dei MNARA all'interno di progetti territoriali del Sistema di protezione, si vuole ricordare come anche in attuazione delle azioni dal FER – Fondo Europeo per i Rifugiati, lo SPRAR interviene per garantire assistenza a richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria portatori di particolari vulnerabilità. In questo contesto lo SPRAR prevede misure di accoglienza dirette proprio in favore di MNARA.

### 5.4 REGOLAMENTO DI DUBLINO

L'Italia dovrebbe farsi promotrice, presso le istituzioni europee, di una riforma del regolamento Dublino, sia su piano legislativo che a livello di operatività, al fine di garantire il rispetto dei diritti dei richiedenti asilo (nonché della loro composizione familiare) e consentire efficaci trasferimenti delle

persone, secondo piani specifici di accoglienza e di presa in carico (soprattutto nei casi maggiormente delicati, come per le persone con disagio mentale o affette da patologie fisiche).

In tale direzione, si auspica la definizione di procedure che possano consentire agli Stati membri di concordare i trasferimenti di persone secondo una tempistica adeguata al singolo caso, nel rispetto delle specifiche vulnerabilità e con un puntuale scambio di comunicazioni, soprattutto in merito alle particolari esigenze (di carattere sanitario, sociale, ecc.) relative alle singole persone da trasferire.

Alle previsioni fino a qui indicate e specificatamente relative all'ambito di "Rifugiati e richiedenti asilo", se ne vogliono evidenziare di seguito delle altre che attengono alla condizione di migrante più in generale.

#### **Soggiornanti di lungo periodo (pag. 37)**

E' da considerarsi essenziale l'estensione dello status di soggiornante di lungo periodo (SLP) anche per i rifugiati riconosciuti. Per tale ragione è da sostenere la proposta di direttiva del Consiglio Europeo a modifica della direttiva 2003/109/CE per estenderne il campo di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

#### **Ricongiungimento familiare (pag. 42)**

E' essenziale prevedere la possibilità di ricongiungimento familiare anche per coloro che sono titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari e in questa direzione è necessario un intervento legislativo, a integrazione di quanto attualmente previsto.

#### **Controlli di frontiera (pag. 61)**

Nello sviluppare ulteriormente «la capacità operativa della polizia di frontiera italiana per contrastare l'immigrazione clandestina e i traffici transfrontalieri», nonché nell'ottica di ottimizzare «l'attività di controllo delle persone che attraversano la frontiera», si considerano necessari specifici interventi di formazione/aggiornamento anche in materia di diritto di asilo e di tutela dei diritti umani fondamentali, di gestione dei flussi delle migrazioni forzate, di relazione con potenziali richiedenti asilo, di individuazione e tutela dei minori stranieri non accompagnati (anche richiedenti asilo) e delle vittime di tratta.



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Conservate  
in sede 6 XII-11

Ad. 2)

**DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DI  
IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO  
PER GLI ANNI 2007-2009, 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**

*Punto 2) elenco A o.d.g. Conferenza Unificata*

Le Regioni e le Province autonome - ad eccezione di Lombardia, Veneto e Sicilia - condividono, come più diffusamente esposto ed argomentato nel presente documento, l'impianto del Documento programmatico relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2007-2009, ed auspicano che l'iter parlamentare di discussione ed approvazione della riforma del Testo Unico dell'immigrazione (Ddl Amato-Ferrero) possa subire una decisa accelerazione, al fine di fornire al Paese un quadro normativo più adeguato per governare al meglio un processo epocale quale quello dei flussi migratori che interessano l'Italia.

Il Documento programmatico appare, infatti, positivamente improntato ad un riequilibrio tra le tematiche inerenti la lotta alla immigrazione clandestina e illegale e le questioni legate alle politiche di integrazione.

Si colgono significativi sforzi nell'ottica della semplificazione delle procedure burocratiche e nella definizione di un potenziamento e diversificazione dei canali di ingresso regolare.

E' altresì apprezzabile la redazione di un nuovo capitolo dedicato alle politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe.

A complessità del problema corrisponde necessità di governance con il coinvolgimento di diverse politiche settoriali (interni sicurezza; estero e rapporti internazionali; politiche sociali; politiche del lavoro; formazione professionale; istruzione, politiche dello sviluppo,.....)

Da un punto di vista istituzionale questo significa che sia a livello di governo, sia a livello territoriale (regioni, ee.ll.) occorre una governance

che rispetti questa integrazione di politiche non solo a livello nazionale, così come indicato dalla bozza di documento triennale, ma anche il pieno coinvolgimento degli altri livelli istituzionali che hanno la responsabilità primaria per l'organizzazione delle politiche di inclusione socio-lavorativa in particolare, attraverso, le risorse che si sostanziano in azioni affidate ai diversi servizi territoriali di sostegno.

La governance va dunque organizzata sia negli aspetti di trasversalità delle diverse politiche settoriali, sia con riferimento al rapporto necessario tra i diversi livelli istituzionali.

Gli aspetti fondamentali per la sua organizzazione rimandano, pertanto, alla:

- integrazione delle politiche settoriali
- integrazione dei diversi livelli istituzionali e di governo
- capacità di adeguamento nel tempo

Oltre ad apprezzare il respiro programmatico e pluriennale che manifesta l'esigenza di affrontare con la dovuta serietà il problema, occorre evidenziare l'esigenza che, la definizione di linee programmatiche quadro richiede in un arco temporale medio lungo di garantire il necessario adeguamento della programmazione esecutiva tenendo dietro al cambiamento e prevedendo una gestione dello stesso in termini di governance istituzionale (ci si riferisce sia al cambiamento della situazione del fenomeno migratorio in relazione a sviluppo, mercato del lavoro, sia al cambiamento della legislazione, nonché ai risultati del monitoraggio delle politiche, e alla variazione delle disponibilità di risorse).

In questo senso il documento deve essere centrato sulla legislazione esistente e sulle risorse date, ma prevedere i necessari meccanismi di adeguamento al cambiamento, in un'ottica di governance interistituzionale.

Per quanto riguarda le Regioni e gli enti locali la responsabilità delle politiche sociali, del lavoro e della formazione professionale fa capo per quanto riguarda la programmazione degli interventi alle Regioni, per quanto riguarda la gestione ed il coinvolgimento diretto delle azioni volte all'inclusione sociale e lavorativa agli Enti locali.

Da questo punto di vista una politica volta a fronteggiare ed a governare le problematiche legate all'immigrazione devono avere al centro il ruolo delle politiche territoriali attraverso i servizi locali.

Una particolare attenzione richiedono quei servizi che collegano i fabbisogni delle persone a quelli delle imprese perché è ormai universalmente accettato che nessuna politica di gestione dei flussi migratori, di accoglienza e di inserimento sociale delle persone immigrate non può non passare attraverso il rapporto con l'occupazione sulla base delle esigenze effettive espresse dal nostro sistema delle imprese e dalle famiglie per quanto attiene il lavoro di cura (qualità e quantità).

In questo senso il rapporto che i servizi del lavoro garantiscono con gli specifici bisogni delle imprese appartenenti ai sistemi economici locali appare prezioso per una effettiva inclusione lavorativa e sociale, anche se è necessario garantire anche a livello micro il necessario apporto integrato dei diversi servizi (sociali, del lavoro, della formazione, sanitari, ecc), in stretto coordinamento con chi si occupa di sicurezza e con il coinvolgimento delle associazioni dei migranti.

Esiste un problema di governance anche a livello micro se vogliamo intervenire in modo sensato nell'aiutare le imprese a trovare manodopera immigrata funzionale ai propri progetti di sviluppo e se vogliamo garantire alle persone immigrate un percorso integrato coinvolgente diversi servizi che li aiuti e li accompagni seriamente nel loro percorso di inserimento nella società e nel lavoro.

In questa direzione non siamo all'anno zero: esistono investimenti massicci di risorse in ambiti regionali e locali, con avanzate sperimentazioni che possono metterci in grado di migliorare la qualità dei nostri interventi.

Nel merito dei capitoli settoriali citati nel Documento, si propongono i seguenti emendamenti:

## PROPOSTA DI EMENDAMENTI

### *Introduzione*

*Paragrafo 1 "Il fenomeno migratorio e gli obiettivi da perseguire"*  
*Integrare alla fine del paragrafo:*

*.... finanza pubblici."*

In ogni caso almeno alla fine di ogni annualità del programma sarà la Conferenza unificata a discutere l'aggiornamento delle linee programmatiche in base alla valutazione dello stato di avanzamento del programma, nonché del mutamento del quadro normativo, della mutata situazione economica e sociale.

A tal fine è necessario attivare un monitoraggio a scadenza annuale sull'andamento delle politiche ricomprese in questo documento di quadro che consenta una omogenea comparazione delle iniziative territoriali ai fini del perseguimento dell'inserimento lavorativo e sociale della popolazione immigrata.

### *Capitolo 1 "Le politiche di governo degli ingressi e del lavoro"*

#### *Paragrafo 1.3 "Modifiche organizzative e semplificazione amministrativa". Modificare:*

"La realizzazione di interventi di semplificazione rappresenta un obiettivo strategico nell'ottica del futuro trasferimento della competenza in materia ai comuni" Inserire:

In tal senso occorre rendere praticabile l'ipotesi di un trasferimento complessivo agli enti locali delle competenze legate al rinnovo del permesso di soggiorno anche sotto il profilo delle risorse umane ed economiche necessarie per l'espletamento delle nuove funzioni.

*Capitolo 2 “Interventi per favorire l’inclusione e l’accoglienza”  
Inserire come primo paragrafo:*

*“LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE TRA  
LIVELLO NAZIONALE E LOCALE.*

Le politiche migratorie presentano grande complessità per il fatto di abbracciare molteplici aspetti quali le scelte e le strategie relative al governo dei flussi migratori, al diritto di asilo e alla condizione giuridica degli extracomunitari, alla loro collocazione sul mercato del lavoro, ma anche la salute, l’assistenza e l’istruzione; aspetti - questi ultimi – legati più propriamente alla sfera dell’integrazione sociale, al rispetto dei diritti umani e alla garanzia delle pari opportunità.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza sulla “materia dell’immigrazione” si è diversificata tra il livello statale e locale in quanto devono intendersi di competenza regionale concorrente o esclusiva materie di forte impatto sulla vita dei migranti quali i servizi sociali, la formazione professionale, l’accesso al lavoro, l’accesso alle professioni, l’attività sanitaria, le politiche abitative .

Al fine di consolidare una “*governance*” efficace ed integrata del fenomeno migratorio, appare opportuno - da un lato – rafforzare il coordinamento tra i vari Ministeri che si occupano di immigrazione (Interni, Politiche Sociali, Pari opportunità, Giustizia, Istruzione, Famiglia, ecc...) e - dall’altro – sviluppare una politica concertativa fra i diversi livelli di governo e tutti gli attori realmente impegnati nella gestione del fenomeno migratorio, quale componente strutturale ed importante risorsa per l’economia del nostro Paese.

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

Dal punto di vista normativo, si è assistito alla ridefinizione delle normative regionali sulla immigrazione in diverse Regioni ( Emilia-Romagna L.R. 5/2004, Abruzzo L.R. 46/2004, Friuli Venezia-Giulia L.R. 5/2005, Liguria L.R. 7/2007) mentre altre sono in corso di prossima approvazione ( Piemonte, Val D’Aosta, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Toscana, Lazio, Campania e Puglia).

E’ indispensabile, pertanto, al fine di costituire un sistema stabile di governance, che le politiche attive di ambito statale si raccordino alle esperienze in materia di integrazione sociale maturate dalle Regioni e dagli Enti Locali.

In tal senso, l'esperienza dei Piani Sociali di Zona programmati dalle Regioni e gestiti dagli Enti Locali rappresenta un importante strumento per le politiche di integrazione in Italia nonché un'occasione di concertazione e partecipazione delle parti sociali e del terzo settore attraverso la definizione di appositi "Tavoli immigrazione" locali. Occorre comunque ribadire la necessità che tale programmazione in ambito sociale trovi il coinvolgimento strutturale delle altre politiche di settore (lavoro, formazione professionale, sviluppo,...) rilevanti ai fini di una effettiva inclusione sociale.

Si tratta di consolidare anche a livello micro una integrazione tra le diverse politiche settoriali.

Il punto di vista locale è importante per cogliere come negli ultimi anni il tema cruciale stia diventando quello del crescente accesso dei cittadini stranieri ai servizi di welfare e quindi della necessità di costruire politiche organiche le quali necessitano di un sistema di interventi omogeneo nel territorio nazionale in ragione di un fenomeno che è ormai del tutto strutturale e distribuito anche nei piccoli Comuni.

L'impatto dei cittadini stranieri sui servizi sarà il tema cruciale dei prossimi anni ed il modo in cui sarà affrontato (risorse, personale, mediatori ecc.) condiziona la possibilità di una effettiva coesione sociale.

Una particolare attenzione richiedono quei servizi che collegano i fabbisogni delle persone a quelli delle imprese perché è ormai universalmente accettato che nessuna politica di gestione dei flussi migratori, di accoglienza e di inserimento sociale delle persone immigrate non può non passare attraverso il rapporto con l'occupazione sulla base delle esigenze effettive espresse dal nostro sistema delle imprese e dalle famiglie per quanto attiene il lavoro di cura (qualità e quantità). In questo senso il rapporto che i servizi del lavoro garantiscono con gli specifici bisogni delle imprese appartenenti ai sistemi economici locali appare prezioso per una effettiva inclusione lavorativa e sociale, anche se è necessario garantire anche a livello micro il necessario apparato integrato dei diversi servizi (sociali, del lavoro, della formazione, sanitari, ecc), in stretto coordinamento con chi si occupa di sicurezza e con il coinvolgimento delle associazioni dei migranti.

La istituzione di un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati previsto con la Legge "Finanziaria 2007" rappresenta una scelta positiva nell'ottica dell'implementazione delle azioni di integrazione sociale dei cittadini stranieri, e dovrà prevalentemente innestarsi nell'ambito delle programmazioni in essere a livello regionale e locale."



Occorrerà altresì procedere ad una ricomposizione delle fonti di finanziamento in materia di integrazione sociale, nonché ad una loro implementazione, prevedendo l'istituzione di un unico Fondo per il finanziamento, previa intesa presso la Conferenza Unificata, delle iniziative di accoglienza, integrazione e protezione sociale, a partire da quelle previste dal D.Lgs 286/98, dalla L.39/90 e dalla L.228/2003.

In generale si richiama l'esigenza di rispettare per quanto riguarda l'utilizzo delle diverse risorse volte alla integrazione sociale e lavorativa delle persone immigrate le competenze istituzionali delle regioni e degli enti locali. Si tratta di superare, nell'ottica della semplificazione e del decentramento, le residuali modalità di finanziamento basate su bandi nazionali.

Parallelamente, si tratterà di definire di un sistema di monitoraggio e valutazione congiunto, coordinato dal Ministero della Solidarietà sociale, che ricomponga in un quadro di sintesi l'insieme degli interventi nazionali, regionali e locali, al quale partecipino organismi statali, Regioni, Enti Locali, associazioni di datori di lavoro, di lavoratori, associazioni di promozione sociale, del volontariato e della cooperazione.

Nell'ambito di tale processo, occorre ricondurre a sistema i diversi servizi di osservazione, monitoraggio e elaborazione statistica nazionali sull'immigrazione e sostenere l'impegno delle Regioni a dotarsi di osservatori articolati localmente, assicurando una concertazione interistituzionale per garantire la costruzione di un sistema integrato di osservatori nazionale/locale.

#### *Paragrafo 2.4 Consigli Territoriali per l'immigrazione . Inserire:*

La normativa ( comma 6 art. 3 del D.Lgs 286/98) stabilisce che con Decreto del PdCM, da adottare di concerto con il Ministero dell'Interno, si provvede alla istituzione dei Consigli territoriali per l'immigrazione "con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale".

Dal 1998 ad oggi, da un lato il lavoro delle Regioni e degli Enti Locali in materia di immigrazione si è intensificato notevolmente, dall'altro lato l'operatività dei Consigli territoriali si è espressa in diverse situazioni locali con modalità non continuative e convocazioni saltuarie, spesso sollecitati da emergenze (decreti flussi, intasamento pratiche...).

La prassi di questi anni evidenzia che questi organismi hanno la capacità di esercitare un efficace ruolo solo se strettamente connessi alle

realtà istituzionali nazionali e locali, ed in particolare se rispettosi delle competenze in capo agli Enti Locali in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri. Al fine di evitare un potenziale rischio di dualismo e sovrapposizione di competenze ed interventi sul territorio in materia di integrazione sociale occorre ribadire il ruolo dei consigli territoriali quali organismi di consultazione e coordinamento degli enti titolari di competenze in materia di immigrazione e dei soggetti a vario titolo interessati alle problematiche dell'immigrazione. In tal senso è opportuno istituire una modalità operativa dei consigli territoriali nella quale gli enti locali siano chiamati a coordinare le tematiche inerenti le politiche di inclusione socio-lavorativa ed il prefetto a coordinare le politiche di sicurezza e più in generale di competenza nazionale.

La convocazione dei consigli territoriali sarà pertanto effettuata d'intesa tra prefetto ed enti locali competenti, fatte le specificità delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

“...con particolare riferimento alle consulte regionali, “ (aggiungere) di concerto con le Regioni.

*Capitolo 3 "Politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe"*  
*Alla fine del paragrafo 3.3 "Mediazione interculturale" aggiungere:*

“ Sulla base della rilevante e positiva esperienza negli Enti Locali, nella scuola, nella sanità, nelle politiche del lavoro e della formazione, nei servizi giudiziari, si ritiene necessario che le Regioni prevedano il ruolo del mediatore culturale in termini di competenze professionali e specifici percorsi formativi, promuovendone l’inserimento nei diversi servizi affidati alla responsabilità delle diverse amministrazioni.”

*Capitolo 3 "Politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe"*  
*Paragrafo 3.4 "Monitoraggio dei fenomeni di esclusione sociale: promozione delle azioni positive".*

Nel primo capoverso dopo le parole “razzismo, xenofobia e discriminazione nonché in collaborazione con” aggiungere “le Regioni, gli Enti Locali”.

*Alla fine del paragrafo 3.7 "Strumenti di azione e mezzi di intervento" aggiungere:*

“In questo senso, si ritiene necessario che le Regioni predispongano, ai sensi dell’art.44 comma 12 del T.U. sull’immigrazione, Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri vittime delle discriminazioni al fine di collaborare al monitoraggio nazionale sulle situazioni di discriminazioni e quali soggetti propulsivi, in collaborazione con gli Enti Locali, scuole, parti sociali, consulte ed associazionismo di azioni positive, di sensibilizzazione e di prevenzione dei comportamenti discriminatori nei vari ambiti in cui si manifestano.”

*Capitolo 4 "Politiche di contrasto al traffico di persone e all'irregolarità"*  
*Al paragrafo 4.4.1 La tratta di esseri umani"*

Dopo le parole “Un approccio integrato al problema dovrà affrontare questioni fondamentali, quali” aggiungere:

- “la armonizzazione delle diverse disposizioni in materia di lotta alla tratta, alla riduzione in schiavitù e alle forme di sfruttamento (art.18 TU sull’immigrazione, art.13 L228/03, eventuale DDL AC 2784) nell’ottica della definizione di un unico sistema di interventi che comprenda l’insieme delle azioni di contrasto alla tratta e riduzione in schiavitù ( numero verde e programmi di assistenza e di protezione sociale);
- la necessità di superare, nell’ottica della semplificazione e del decentramento, l’attuale sistema di finanziamento basato sui bandi nazionali;
- il consolidamento della Commissione Interministeriale Tratta accentuandone il ruolo di luogo stabile di confronto interistituzionale tra i Ministeri competenti, la Direzione Nazionale Antimafia, le Regioni e gli enti coinvolti nella lotta alla tratta e potenziandone il lavoro di monitoraggio;

*Al paragrafo 4.4.1 La tratta di esseri umani”*

Sostituire le parole “sostenere l’aggiornamento professionale delle forze dell’ordine” con “ prevedere la istituzione di percorsi di formazione congiunta tra magistratura, forze dell’ordine, operatori dei servizi socio-lavorativi.”

*Al paragrafo 4.4.1 La tratta di esseri umani”*

Alla fine del paragrafo dopo le parole “a favore delle vittime” aggiungere ” basato su una cooperazione transnazionale di polizia, giudiziaria e sociale dei singoli Paesi “

*Al capitolo 6 “Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei destinatari di protezione umanitaria”. Alla fine del paragrafo 6.1 Il Riconoscimento del diritto di asilo nel quadro europeo*

Nell’ultima frase sostituire le parole “verso la predisposizione di un testo unico in materia di diritto di asilo, mediante il definitivo assetto

ordinamentale” con le parole “ verso la predisposizione di una legge organica sull’asilo anche quale occasione di riordino della intera normativa”.

*Alla fine del paragrafo 6.2.1 Centri di identificazione*

Aggiungere “Occorre infine ricordare quanto già indicato dal rapporto conclusivo della “Commissione De Mistura”al fine di ribadire la netta distinzione di funzioni e dislocazione tra i Centri di Identificazione e i CPTA”.

*Alla fine del paragrafo 6.2.2 SPRAR (Sistema Protezione dei Richiedenti Asilo e dei Rifugiati)*

Aggiungere “Il potenziamento del Sistema di protezione deve configurarsi anche nell’ingresso delle Regioni nello SPRAR, nella necessità di procedere ad un graduale superamento in senso pluriennale delle forme di programmazione e finanziamento con la conseguente eliminazione dei bandi annuali”.

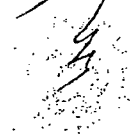
Roma, 6 dicembre 2007



Regione Lombardia

Consegnata in  
scelta 6-XII 07

Ael. 3)



La Giunta

Assessorato alla Famiglia e  
Solidarietà Sociale

Milano, 27 novembre 2007

**OSSERVAZIONI SUL DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA  
POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO  
STATO PER IL TRIENNIO 2007 - 2009 (Schema preliminare - 9 ottobre 2007)**

Il Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009 sembra, ad una lettura non superficiale, un panegirico o una relazione tecnica di un documento illusorio.

Il Documento è una ridondante analisi sociologica, ricca di dati e statistiche (a volte la cui lettura è opinabile) ma si fa una certa fatica ad individuare ciò che dovrebbe chiaramente contenere per legge: dov'è la politica programmatica sull'immigrazione? A un'occhiata quasi un "documento d'intenti" o di buoni propositi che poco si addice ad un Governo che intende "almeno a parole" dare risposte concrete ad una problematica così rilevante.

La struttura del testo è caratterizzata dalla mancata distinzione della parte di documentazione e di spiegazione statistica o sociologica, dalle indicazioni di direttive per il futuro: tale distinzione invece dovrebbe essere ben visibile in modo che possano essere rapidamente reperiti e distinti da un lato gli elementi di analisi e dall'altro gli obiettivi programmati.

In molte parti il Documento si limita ad indicare ciò che già il Governo ha fatto o sta facendo, quasi si tratti di una mera relazione di sintesi sulla sua attività nel presente, dimenticandosi di indicare che cosa si intende fare negli anni successivi al primo, già iniziato.

Ci chiediamo: dov'è la programmazione per gli anni 2008 e 2009?

Sono stati illustrati e richiamati dati noti che in realtà attingono a riforme legislative appena introdotte o all'esame del Parlamento; infatti, in molte parti il Documento invece di indicare le azioni di natura amministrativa che fin da subito il Governo e le amministrazioni regionali e locali possono fare a legislazione vigente, si limita ad enunciare ciò che in un futuro incerto essi potrebbero fare se e quando sarà modificato l'assetto normativo legislativo vigente. Così però il Documento finisce per scaturirsi e trasformarsi nella sommatoria di propositi (già da tempo noti) delle relazioni illustrative di disegni di legge o di decreti legislativi attualmente in itinere.

Si osserva inoltre che il Documento che riguarda la programmazione per il triennio 2007-2009, è stato predisposto dal Governo quasi alla fine del primo anno del triennio, anche se il Governo in carica avrebbe potuto provvedervi un anno fa, poiché è stato costituito nel maggio 2006; è peraltro sbilanciato soprattutto sull'anno iniziale (quasi concluso) del triennio e lascia più sfumata le azioni da compiere negli anni successivi.

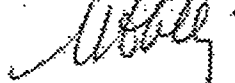
Infine si fa notare che in molti punti il Documento si limita ad indicare obiettivi piuttosto generici, omettendo invece di precisare con quali misure concrete li si intende perseguire e con quali fondi si possono finanziare.

Non vogliamo nasurgerci a ruota di semplici "censori"... ma tanto sono le osservazioni di natura tecnica al Documento (da noi più volte evidenziate nelle sedi competenti) che dovrebbero condurre ad una riscrittura dello stesso.

Un Documento programmatico dovrebbe definire con chiarezza gli obiettivi da raggiungere, le azioni da compiere e le misure amministrative da adottare, nonché individuare le risorse finanziarie da utilizzare.

In considerazione delle osservazioni di ordine generale sopra esposte, si esprime pertanto parere non favorevole.

Gian Carlo Abelli



Consegna in  
seduta 6-III-07  
Acc. 4)

PARERE DELLA REGIONE VENETO SUL DOCUMENTO  
PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA  
DELL'IMMIGRAZIONE DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO  
STATO PER IL TRIENNIO 2007-2009

Il documento programmatico dovrebbe indicare, ai sensi dell'art. 3 del Testo Unico sull'immigrazione, gli interventi e le azioni che lo Stato si propone di svolgere nel Triennio in materia di flussi migratori e di integrazione.

La mancanza, nel Documento proposto, di una chiara distinzione tra gli interventi e le azioni programmabili sulla base della legislazione vigente e gli interventi e le azioni condizionati all'avvenuta approvazione del Disegno di Legge governativo sull'immigrazione inficia l'intero quadro programmatico, oggetto della valutazione.

In particolare per la Regione Veneto la sovrapposizione tra i contenuti del documento e i contenuti del Disegno di legge delega per la modifica della disciplina dell'immigrazione:

- confligge con la natura programmatica del documento che dovrebbe indicare misure pubbliche concretamente praticabili in quanto legittimate e supportate dal quadro normativo e regolamentare in vigore;
- comporta l'estensione al documento programmatico del medesimo giudizio negativo già espresso in sede di Conferenza delle Regioni nei confronti del Disegno di Legge-Delega, c.d. Ferrero-Amato. Tale giudizio negativo veniva argomentato e supportato da motivazioni analitiche, correlate a temi di primario interesse per il Veneto, seconda Regione italiana per consistenza della presenza immigrata, quali:
  - la rilevanza, nelle politiche immigratorie, dei contesti locali, delle esigenze del welfare e della qualità della vita delle comunità;
  - la esigenza di una visione complessiva di sistema-Paese in grado di rendere sostenibili e efficaci sui territori regionali i processi di integrazione; nella chiarezza delle strategie e degli obiettivi nazionali, nel pieno riconoscimento delle competenze poste dall'ordinamento in capo alle istituzioni locali e nella valorizzazione delle esperienze dalle stesse realizzate per migliorare i livelli di coesione sociale;



- la necessità di governare efficacemente i flussi migratori non procedendo all'ampliamento generalizzato dei canali di ingresso.

La sottovalutazione o la negazione di tali principi confluita direttamente dal Disegno di legge governativo nel Documento Programmatico non è pertanto condivisibile dalla Regione Veneto.

Oltre alle osservazioni esposte si rileva nel testo programmatico un'insufficienza di analisi e proposta nella trattazione di ulteriori temi significativamente rilevanti per le Istituzioni regionali e locali quali, ad esempio, il rapporto tra flussi migratori dai Paesi neo-comunitari e integrazione anche in relazione alla problematica peculiare dei Rom e dei Sinti, i percorsi di formazione nei Paesi di origine promossi dalle Regioni, la mediazione culturale, il rapporto tra sistema dei servizi locali, immigrazione e integrazione, il ruolo dei Consigli territoriali per l'immigrazione in relazione alle competenze delle autonomie locali.

Per quanto evidenziato la Regione Veneto esprime parere negativo sul Documento programmatico.



SECRETARIA REGIONALE

FOGLIO N° 25

13 DIC. 2007



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri*

**CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**DEL 12 OTTOBRE 2007**

**DELIBERAZIONI ADOTTATE**

*Beano*

## PRESIDENZA

- 1) DISEGNO DI LEGGE: Nuova disciplina dell'editoria e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riordino della legislazione di settore; APPR. 12.10.2007
- 2) DISEGNO DI LEGGE: Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari (**PROGRAMMA DI GOVERNO**); APPR. 12.10.2007
- 3) DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: Determinazione del numero massimo delle onorificenze da conferire nell'anno 2008; APPR. 12.10.2007
- 4) DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: Approvazione del Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2007 - 2009, a norma dell'articolo 3 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286  
**ESAME PRELIMINARE**; APPR. 12.10.2007
- 5) DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito parte del territorio della regione Veneto il 26 settembre 2007; APPR. 12.10.2007
- 6) DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito il territorio delle province di Teramo ed Ascoli Piceno nei giorni 6 e 7 ottobre 2007; APPR. 12.10.2007
- 7) DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: Proroga dello stato di emergenza in relazione a fenomeni di subsidenza in atto nel territorio dei comuni di Guidonia Montecelio e Tivoli in provincia di Roma; APPR. 12.10.2007

(segue Presidenza)

2.

- 8) COSTITUZIONE in giudizio nel conflitto di attribuzione promosso davanti alla Corte Costituzionale dal P.M. presso il Tribunale di Milano avverso deliberazioni del Consiglio dei Ministri; APPR. 12.10.2007
- 9) NOMINA a componente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, dell'avv. Pietro CIANI, designato dal Presidente della Regione. APPR. 12.10.2007



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

IL VICE SEGRETARIO GENERALE

Prot. n. 3370 - 12.3

Roma, 14 settembre 2007

Gentile dott. Attubato,

ai sensi dell'art. 3, comma 1 del decreto legislativo n.286 del 1998, Le invio il Parere del CNEL, richiesto con la Sua del 9 agosto 2007, sul "*Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009*", approvato all'unanimità nella seduta odierna dal Comitato per l'immigrazione in sede deliberante.

La informo che il testo del Parere, con lettera del Presidente del CNEL Antonio Marzano, è stato trasmesso oggi stesso al Presidente del Consiglio dei Ministri, Romano Prodi.

Con i più cordiali saluti

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO  
Prot. 12109 DATA 18 SET. 2007  
CLASS. 2.2.1.11.2

Enrico Comes  
*Enrico Comes*

-----  
**dott. Donato Attubato**  
Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Coordinamento Amministrativo  
Palazzo Chigi  
piazza Colonna, 370  
00187 Roma

Allegati: n. 1

**CNEL**  
**Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro**

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

**Roma, 14 settembre 2007**

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

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

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

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

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

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

*l'integrazione degli immigrati (2007-2013), sviluppando con incisività - come d'altronde il Documento programmatico si propone - la politica degli Accordi UE e dei Protocolli bilaterali con i Paesi terzi e di transito delle migrazioni e inserendo l'immigrazione nelle politiche di prossimità dell'UE, a partire dall'area del Mediterraneo e dal processo di Barcellona, e nelle politiche di sviluppo dei Paesi del Sud del mondo.*" (Pronuncia CNEL del 19 luglio 2006).

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

**per l'efficienza dell'organizzazione amministrativa**,

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

Riconosciuta la centralità di una rinnovata politica nazionale in grado di favorire un'immigrazione regolare e socialmente integrata, il CNEL ritiene, tuttavia, opportuno sottolineare che per le politiche di integrazione l'Ordinamento affida un

ruolo decisivo alle Regioni e alle AA. LL. e individua le risorse operative da mettere in campo nella promozione dei sistemi di osservazione territoriale, della programmazione e della progettazione delle politiche locali, della collaborazione interistituzionale, della concertazione sociale, della partecipazione democratica e della sussidiarietà sociale, per la quale il volontariato, l'associazionismo, compreso quello degli stessi immigrati, ed il terzo settore in questi anni hanno sviluppato un grande impegno nella rappresentanza e nella tutela degli immigrati. Tutto questo andrebbe meglio valorizzato e sostenuto dalle politiche nazionali e quindi dal *Documento* in esame.

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

Nelle realtà dove vi sono condizioni favorevoli per l'inserimento lavorativo e dove sono state messe in campo queste risorse operative, i processi di integrazione e di coesione danno i risultati migliori ovvero, come dimostra il *V Rapporto CNEL su Indici territoriali di integrazione* (marzo 2007), sono migliori le potenzialità di successo.

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

Secondo il CNEL l'indirizzo di fondo, già indicato nella Pronuncia del 2006, dovrebbe essere, come sta avvenendo in diverse Regioni, quello del *passaggio a politiche organiche*, che includano i problemi dei nuovi cittadini immigrati nelle politiche generali, senza escludere ovviamente la pur necessaria messa in campo di politiche mirate (esemplarmente agli estremi: la casa, come problema comune a italiani e immigrati, e, come problema specifico di questi ultimi, l'apprendimento della lingua italiana, nonché tutte le esigenze che chiamano in causa un ruolo forte della mediazione culturale per accedere alla pubblica amministrazione e ai servizi, per esercitare i diritti riconosciuti).

Questo passaggio è facilitato, in base alle esperienze, dalla promozione locale di un forte coinvolgimento di tutti i cittadini, perché in esso si compiono le scelte concrete e impegnative dei processi d'integrazione e dalla crescita della consapevolezza che le politiche di integrazione sono una linea di arricchimento e non di emergenza, *un cambiamento buono per tutti*, pur tra tante difficoltà e contraddizioni:

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

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

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

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

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

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

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

Le competenze decentrate non esonerano dall'assumere il problema nel *Documento programmatico*, anche con iniziative di sostegno del governo nazionale, per le conseguenze gravi che l'inefficienza de Servizi per l'impiego comporta particolarmente per i lavoratori immigrati:

- i percorsi prevalentemente informali, che favoriscono il lavoro in nero con la perdita in tanti casi della presenza legale,

- la segmentazione etnica dei lavori e la mancanza di mobilità professionale, pur in presenza di livelli medio alti di formazione.

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

Il CNEL apprezza l'attenzione nel *Documento* in esame alle condizioni di lavoro e di vita delle donne immigrate, a rischio della doppia discriminazione, e alla dimensione familiare dell'immigrazione. Oltretutto la qualità della integrazione delle donne immigrate, da favorire con il potenziamento dei servizi sociali di conciliazione, ha una grande importanza per il ruolo che esse rivestono nella famiglia rispetto alla mediazione tra le culture tradizionali ed ospitanti e quindi all'influenza sulle generazioni future.

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

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

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

- la mediazione culturale che, come lo stesso *Documento* richiama, è una dimensione di tutte le politiche di integrazione, dall'accesso ai servizi, all'inserimento lavorativo e alle prestazioni sociali. Sulla base della rilevante e positiva esperienza negli EE. LL., nella scuola, nella sanità, nei servizi giudiziari ecc., che si sono avvalsi dell'impegno dell'associazionismo e del terzo settore, si ritiene necessarie la sollecitazione programmatica di una definizione da parte delle Regioni della figura del mediatore culturale in

termini di profilo professionale, di percorso formativo, di modalità di impiego, e la promozione del suo inserimento lavorativo da parte delle stesse Autonomie locali e delle Amministrazioni centrali.

- un sistema integrato di osservatori, la cui mancanza continua ad essere un grave limite, una inefficienza ingiustificabile per le politiche migratorie italiane. Per orientare le politiche e per verificarne i risultati, occorre ricondurre a sistema i diversi servizi di osservazione, monitoraggio e elaborazione statistica nazionali sull'immigrazione e sostenere l'impegno delle Regioni a dotarsi di osservatori articolati localmente, assicurando una concertazione interistituzionale per garantire oltretutto le necessarie compatibilità di sistema.

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

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



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

Ufficio per la fattibilità della concertazione amministrativa e del monitoraggio

**“Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007 – 2009”.**

Riunione con gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell’assistenza e nell’integrazione degli immigrati.

Giorno 12 settembre 2007 – ore 10,00 – Via della Mercede 9 (sala riunioni, II° piano).

Sono presenti alla riunione:

- i rappresentanti delle associazioni COMUNITÀ DI SANT’EGIDIO, MIGRANTES-Fondazione della Conferenza Episcopale Italiana, CARITAS ITALIANA, ARCI-Nuova Associazione, ACLI-Associazione Cristiana Lavoratori Italiani, convocati con nota del 30 agosto 2007 per essere sentiti - in attuazione di quanto disposto dall’art. 3, comma 1°, del decreto legislativo n. 286 del 1998 - in merito al *Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007 – 2009*, il cui testo è stato in precedenza inviato alle rispettive associazioni con nota del 9 agosto 2007;
- i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Di.C.A. e Attuazione del programma di Governo), del Ministero dell’Interno, del Ministero degli Affari Esteri.

In apertura di riunione la PCM precisa che il “documento programmatico”, che “...è emanato... con decreto del Presidente della Repubblica ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana...”, indica le azioni e gli interventi dello Stato italiano in materia di immigrazione, le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti ed individua i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari in Italia; tale documento, in sostanza, fissa le linee della politica interna ed internazionale dell’Italia in materia di immigrazione, per il triennio di riferimento.

L’art. 3, comma 1°, del citato Testo Unico prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel predisporre il documento programmatico triennale relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, debba sentire gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell’assistenza e nell’integrazione degli immigrati.

La PCM dopo aver richiamato la struttura e le linee essenziali del documento in esame, invita i rappresentanti delle associazioni ad illustrare le proprie considerazioni ed osservazioni al riguardo.



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## **ACLI – Associazione Cristiana Lavoratori Italiani**

Esprime in primo luogo una valutazione positiva sul documento predisposto, sia in relazione all'impostazione che al suo contenuto.

Ritiene di dover comunque formulare alcune osservazioni riguardanti specifici argomenti affrontati ed in particolare:

- sussistono perplessità in ordine alla costituzione all'estero di liste di lavoratori extracomunitari interessati a lavorare in Italia, il cui meccanismo appare abbastanza farraginoso, considerando anche le difficoltà di collaborazione tra i soggetti interessati ed i consolati;
- occorre procedere ad uno snellimento delle procedure amministrative per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, incentivando anche il ruolo e le funzioni dei patronati che possono agevolare procedimenti più spediti;
- è necessario operare affinché il concetto di integrazione e di educazione interculturale, oltre che nell'ambito della formazione, informi l'azione di tutte le amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento agli operatori dei servizi pubblici;
- nel campo del contrasto ai fenomeni di discriminazione, pur esprimendo apprezzamento per le misure e gli interventi programmati, si segnalano seri problemi nell'approccio verso i cittadini extracomunitari da parte di istituzioni e forze dell'ordine, per la cui soluzione appaiono, in primo luogo, necessarie azioni positive di formazione e sensibilizzazione degli operatori pubblici;
- per quanto riguarda i CPT, è necessario che il documento sia più incisivo in ordine all'opportunità che tali organismi dimostrino una maggiore apertura all'informazione, alle associazioni, agli amministratori locali; a tale riguardo sarebbe necessario che il documento richiamasse espressamente le "raccomandazioni" contenute nella "Relazione della Commissione De Mistura";
- per un migliore contrasto del fenomeno della tratta di esseri umani, è necessario prevedere misure ed azioni che amplino le opportunità delle vittime di sottrarsi alle organizzazioni criminali e dia loro le necessarie informazioni.

## **COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO**

Dà una valutazione molto positiva del documento programmatico, ma esprime, nel contempo, alcune considerazioni in ordine a taluni aspetti specifici :

- nel condividere l'esigenza di una semplificazione amministrativa dei procedimenti, rappresenta l'esigenza di ridurre e dare certezza ai tempi occorrenti per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, intervenendo con più opportuni strumenti, anche informatici, per evitare l'intasamento degli sportelli unici per l'immigrazione; al riguardo propone che il documento solleciti la costituzione di un'apposita Commissione che operi per l'adeguamento della "macchina amministrativa", al fine di assicurare il funzionamento del meccanismo previsto dalla legge;
- occorre migliorare la procedura per il rilascio dei visti per i ricongiungimenti familiari al fine di evitare eccessivi ritardi;



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

- occorre verificare la possibilità di estrapolare, a legislazione invariata ed in via amministrativa, dal meccanismo dei flussi, gli ingressi nel Paese per l'assistenza alle persone, nonché verificare la possibilità di prevedere, anche nell'ambito di un sistema di cooperazione internazionale, una quota di ingressi per "solidarietà".

Apprezza, infine, l'attenzione dedicata nel documento alla condizione dei Rom e dei Sinti.

## **A R C I – Nuova Associazione**

Formula una valutazione positiva sull'impostazione ed i contenuti del documento programmatico, rilevando, peraltro, che occorre operare affinché le azioni e gli interventi programmati ricevano effettiva attuazione.

Esprime comunque le seguenti osservazioni e considerazioni, che si riserva di sviluppare in una successiva nota:

- necessità di immediati interventi normativi ed amministrativi (decreti-legge e direttive) per l'attuazione delle linee programmatiche contenute nel documento;
- necessità di svincolare dal sistema delle quote, l'ingresso per le finalità di collaborazioni domestiche ed assistenza alla persona;
- rileva nell'attuazione delle politiche e delle azioni in materia di immigrazione un ruolo eccessivamente accentuato del Ministero dell'Interno, che sarebbe utile ridurre ai fini di una migliore ripartizione e funzionalità delle competenze;
- nell'ambito dei rapporti tra Consigli territoriali per l'immigrazione e Regioni ed Enti locali, rileva un eccessivo accentramento delle competenze nelle Prefetture;
- propone che il coordinamento dei Consigli territoriali per l'immigrazione venga affidato alle Province, al fine di valorizzare ed incentivare la responsabilità degli enti locali;
- con riferimento ai "patti per la sicurezza", occorre riflettere sui rapporti instaurati con la Libia, Paese nel quale spesso si verificano violazioni dei diritti umani degli emigranti in transito;
- occorre infine consentire anche alle Associazioni di essere soggetti attivi della sponsorizzazione per l'ingresso in Italia.

## **MIGRANTES - Fondazione della Conferenza Episcopale Italiana.**

Esprime una valutazione positiva del documento programmatico. Apprezza in particolare il rilievo dato alle politiche di inclusione ed integrazione, che ne rappresentano un punto di eccellenza, come anche l'attenzione che il documento riserva alla formazione.

Condividendo alcune osservazioni già formulate dalle altre Associazioni, segnala in particolare :

- l'apprezzamento del richiamo alla condizione dei Rom e dei Sinti, rilevando tuttavia l'opportunità che la tematica non sia qualificata come un "problema";
- l'opportunità che le Associazioni siano chiamate a far parte del "tavolo sul disagio sociale", la cui istituzione è prevista tra le linee programmatiche del Governo in materia di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe;
- l'opportunità di un più incisivo richiamo alla Carta dei valori;
- l'opportunità di evidenziare nel testo del documento, accanto alle considerazioni riguardanti le specificità di una società sempre più multiculturale e multietnica, anche gli aspetti relativi





# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

al carattere multireligioso del contesto sociale che si va realizzando, quale dato di cui tener conto per favorire anche un dialogo sul piano interreligioso;

- prevedere tra le forme di "immigrazione qualificata" anche gli assistenti domiciliari e familiari dotati di certificazioni relative allo svolgimento di corsi specifici riguardanti le mansioni da svolgere.

## **CARITAS ITALIANA**

Condivide ed apprezza l'impostazione ed i contenuti del documento programmatico. Formula le seguenti osservazioni:

- accompagnare la creazione di liste all'estero, presso le Rappresentanze diplomatiche e consolari, con la realizzazione di un adeguato sistema, controllato ed organizzato, e con l'attivazione di corsi di formazione per coloro che decidono di raggiungere l'Italia;
- rileva un'enfasi eccessiva nell'incentivare l'immigrazione qualificata, esprimendo l'opinione che l'Italia debba privilegiare un modello "mediterraneo" dei processi migratori;
- condivide l'esigenza di una semplificazione amministrativa dei procedimenti;
- solleva perplessità in ordine all'ipotizzato coinvolgimento dei Comuni nel procedimento di rinnovo dei permessi di soggiorno, se non preceduto da un'accurata formazione del personale;
- esprime perplessità sul meccanismo delle "autosponsorizzazioni" che può essere pericoloso;
- segnala l'opportunità che il richiamo, apprezzabile, alle condizioni dei Rom e dei Sinti non sia presentato come un "problema";
- rappresenta l'opportunità di avviare una seria riflessione sugli strumenti da adottare per riconoscere ai migranti, che hanno progetti migratori a breve o medio termine, la possibilità di riscattare i contributi versati anche in assenza di accordi tra l'Italia ed i Paesi di origine.

Conclusi gli interventi dei rappresentanti delle organizzazioni, il rappresentante del Ministero dell'Interno ritiene di dover esprimere alcune precisazioni in ordine a talune osservazioni emerse nel corso della riunione.

In primo luogo, con riferimento alle esigenze di una maggiore apertura e "trasparenza" dei CPT, segnala che è assolutamente consentito agli operatori dell'informazione, ai rappresentanti delle associazioni e degli organismi internazionali, ai rappresentanti delle istituzioni locali, l'accesso e la visita dei CPT; a tale proposito invita le associazioni a voler segnalare i casi specifici, pur sempre possibili, in cui tale accesso sia stato reso difficoltoso od ostacolato, al fine di consentire i necessari interventi.

Per quanto riguarda poi il rapporto tra Consigli Territoriali per l'Immigrazione ed Enti locali, il rappresentante del Ministero dell'Interno fa osservare che il documento programmatico intende perseguire – nel rispetto delle innegabili ed importanti competenze degli Enti locali nel definire ed attuare le linee d'azione e gli interventi sul territorio in materia di immigrazione – un maggiore e migliore coordinamento tra quegli Enti e lo Stato, cui compete comunque, in primo luogo, assicurare un contesto di sicurezza per gli ingressi nel Paese.



# *Presidente del Consiglio dei Ministri*

In chiusura di riunione la PCM ringrazia i rappresentanti delle organizzazioni intervenute per l'accurata analisi e le considerazioni svolte.

*A3*

*Autari*



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

Ufficio per la fattibilità della concertazione amministrativa e del monitoraggio

**“Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007 – 2009”.**

Riunione con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Giorno 11 settembre 2007 – ore 10,30 – Via della Mercede 9 (sala riunioni, II° piano).

Sono presenti alla riunione:

- i rappresentanti delle organizzazioni CISL, CGIL, UIL, CISAL, UGL, CONFINDUSTRIA, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CNA, CONFAGRICOLTURA, COLDIRETTI, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFESERCENTI e LEGA delle COOPERATIVE, convocati con nota del 30 agosto 2007, per essere sentiti, in attuazione di quanto disposto dall’art. 3, comma 1°, del decreto legislativo n. 286 del 1998, in merito al *Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007 – 2009*, il cui testo è stato in precedenza inviato alle rispettive organizzazioni con nota del 9 agosto 2007. Non è presente il rappresentante della CIA (organizzazione convocata);
- i rappresentanti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Di.C.A. e Attuazione del programma di Governo), del Ministero dell’Interno, del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero della Solidarietà sociale.

In apertura di riunione la PCM precisa che il “documento programmatico”, che “...è emanato... con decreto del Presidente della Repubblica ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana...”, indica le azioni e gli interventi dello Stato italiano in materia di immigrazione, le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti ed individua i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari in Italia; tale documento, in sostanza, fissa le linee della politica interna ed internazionale dell’Italia in materia di immigrazione, per il triennio di riferimento.

L’art. 3, comma 1°, del citato Testo Unico prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel predisporre il documento programmatico triennale relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, debba sentire le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale.



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

La PCM, dopo aver richiamato la struttura e le linee essenziali del documento in esame, invita i rappresentanti delle organizzazioni ad illustrare le proprie considerazioni ed osservazioni al riguardo.

## **CISL**

Come considerazione di carattere generale, esprime un sostanziale apprezzamento per il testo predisposto, rilevando che si tratta di uno dei migliori documenti programmatici per le politiche dell'immigrazione presentati finora, con dati aggiornati ed una corretta ed esauriente analisi del fenomeno dell'immigrazione in Italia.

Peraltro, quali auspicabili integrazioni del documento, formula le seguenti osservazioni:

- la necessità di una riorganizzazione dei Consolati all'estero, la cui rete deve esser potenziata e ridistribuita tenendo conto della mutata realtà dell'Italia, che da Paese di emigrazione è divenuto Paese oggetto di forti flussi immigratori;
- la necessità che l'UNAR-Ufficio Nazionale Antidiscriminazione, costituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della PCM, sia maggiormente aperto al contributo ed alla partecipazione delle organizzazioni e delle associazioni che operano nel settore dell'immigrazione e del contrasto dei fenomeni di discriminazione;
- la necessità di inserire un riferimento, nell'ambito del paragrafo relativo alle "Politiche abitative", al disegno di legge deliberato dall'Assemblea del CNEL del 30 maggio u.s. concernente l' "Istituzione delle Agenzie territoriali per l'abitare sociale".

## **CNA**

Lamentando preliminarmente la mancanza del decreto flussi per l'anno in corso, quanto al documento in esame ne condivide la valutazione positiva, in quanto lo stesso risulta correttamente impostato e fornisce una rappresentazione realistica e preziosa del fenomeno dell'immigrazione.

Ritiene, comunque, di dover segnalare alcuni fenomeni che dovrebbero trovare un più adeguato sviluppo nel documento :

- una crescente presenza di lavoratori stranieri in particolari settori produttivi (edilizia, tessile, pelletteria);
- un tendenziale aumento della presenza di lavoratori stranieri nelle imprese di produzione rispetto alle imprese di commercio;
- una più incisiva azione di integrazione sociale nella direzione di un maggior impegno per la correttezza e per il rispetto delle regole.

## **UIL**

Nell'esprimere un parere sostanzialmente positivo sul documento, segnala i seguenti aspetti problematici che meriterebbero una maggiore considerazione:

- l'esigenza di definire un più incisivo e marcato coordinamento delle politiche e degli interventi in materia di immigrazione, atteso che le stesse coinvolgono, allo stato attuale, le competenze di più amministrazioni;



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

- la riforma, nel più breve tempo possibile, della normativa vigente secondo i principi e le linee guida della proposta Amato-Ferrero, che consentirebbe di governare meglio, anche sotto l'aspetto organizzativo, il fenomeno migratorio;
- la necessità che la composizione dell'UNAR (ufficio che opera presso il Dipartimento per le pari opportunità della PCM), sia aperta alla partecipazione ed al coinvolgimento dei rappresentanti delle associazioni ed enti operanti nel settore, in modo da conferire anche una maggiore autonomia a tale organismo;
- le difficoltà di gestione dei permessi di soggiorno;
- una maggiore attenzione alle situazioni di crescente irregolarità;
- la necessità di un forte impegno per la riduzione del lavoro in nero e l'adozione di misure adeguate per il rispetto delle regole.

## CGIL

Esprime un giudizio, in generale, positivo sull'impostazione e sui contenuti del documento programmatico, che peraltro ripercorre gli stessi principi della proposta di riforma Amato-Ferrero. Condivide, peraltro, le seguenti osservazioni già formulate nei precedenti interventi, che ribadisce unitamente a considerazioni più specifiche :

- la necessità di prevedere, tra gli interventi programmati, una riforma strutturale delle rete consolare italiana all'estero;
- la necessità di assicurare un maggiore coordinamento delle politiche migratorie del Paese, attualmente segmentate e ripartite tra le prerogative e competenze di più amministrazioni;
- l'opportunità di ridisegnare l'organizzazione e la struttura dell'UNAR, anche attraverso la partecipazione dei rappresentanti delle associazioni ed enti;
- la possibilità di delineare misure che consentano un migliore raccordo tra il sistema "welfare" del Paese ed alcuni settori, quale quello delle collaboratrici domestiche e badanti, prevedendo, ad esempio, delle forme di detrazione fiscale; in tal senso potrebbe anche essere utile incrementare il fondo per le non autosufficienze, in modo da consentire forme di contribuzione dello Stato alle spese di cura sostenute dalle famiglie, ma strettamente correlate all'instaurazione di rapporti di lavoro regolari e non in "nero";
- perseguire un contenimento dei costi che gli immigrati sopportano per il rinnovo del permesso di soggiorno;
- perplessità circa il coinvolgimento dei Consigli territoriali per l'immigrazione nel rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, atteso che un parere di quegli organismi potrebbe appesantire il procedimento;
- valutare l'opportunità di coinvolgere le organizzazioni ed associazioni operanti nel settore dell'immigrazione nei processi di formazione degli extracomunitari adulti, mediante il ricorso agli appositi istituti contrattuali (ad esempio il meccanismo delle 150 ore, il fondo interprofessionale per la formazione continua);
- l'esigenza di inserire nel testo un riferimento agli accordi bilaterali in corso di definizione o previsti tra l'Italia ed altri Paesi che riguardano comunque le politiche migratorie, poiché attualmente sono riportati solo gli accordi già definiti;



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

- l'opportunità di incentivare nel testo del documento, che presenta un'impostazione troppo centralistica, il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nell'attuazione delle politiche in materia di immigrazione;
- precisare la possibilità per gli immigrati extracomunitari di partecipare ai concorsi per l'accesso al pubblico impiego.

## **CONFCOMMERCIO**

Esprime apprezzamento ed una valutazione positiva sul testo del documento programmatico.

Segnala, quali possibili integrazioni, l'opportunità :

- di una maggiore semplificazione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di soggiorno;
- di incentivare le misure per favorire l'immigrazione qualificata ed un canale privilegiato per l'ingresso dei lavoratori stagionali;
- di incentivare il fondo per i rimpatri.

Si riserva di far pervenire, entro breve tempo, un contributo scritto che illustri eventuali ulteriori osservazioni sul documento.

## **CONFAPI**

Pur esprimendo una valutazione positiva sul documento, lo ritiene teorico e poco aderente alla reale situazione di fatto esistente nel settore dell'immigrazione.

In particolare lo ritiene carente nel definire le politiche di un migliore controllo del territorio, tali da consentire un'adeguata attenzione a particolari fenomeni, quale, ad esempio, quello rappresentato da alcune vicende connesse alla realtà delle comunità cinesi.

Condivide comunque l'opportunità di una semplificazione delle procedure amministrative, ravvisando l'esigenza di un maggiore coordinamento tra gli uffici pubblici che a diverso titolo partecipano ai procedimenti in materia di immigrazione.

## **CONFARTIGIANATO**

Esprime una valutazione positiva sul testo predisposto, con particolare riferimento ai nuovi meccanismi programmati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Segnala, quali aspetti critici:

- l'esigenza di proseguire nella semplificazione delle procedure volta a conseguire una migliore definizione dei tempi per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno;
- l'esigenza di una semplificazione amministrativa che preveda, altresì, una revisione dell'attuale impostazione degli Sportelli Unici per l'Immigrazione;
- l'esigenza di delineare più ampie forme di coordinamento, sul piano amministrativo, tra gli uffici e le strutture che hanno competenze in materia di immigrazione.

## **CONFINDUSTRIA**



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

Formula una valutazione positiva sull'impostazione ed i contenuti del documento programmatico per molteplici aspetti quali, in particolare, le misure programmate per favorire l'immigrazione qualificata e la programmazione, su base triennale, dei flussi d'ingresso.

Segnala, peraltro, al fine di rendere concrete le linee programmatiche esposte nel documento, l'opportunità:

- di incrementare l'azione di coordinamento che la Presidenza del Consiglio dei Ministri già svolge in materia di immigrazione;
- di perseguire interventi e misure di semplificazione che consentano di avere tempi certi per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno.

Esprime infine perplessità sul meccanismo delle sponsorizzazioni, con particolare riguardo a quello delle autosponsorizzazioni.

## CONFAGRICOLTURA

Formula un giudizio sostanzialmente positivo sul documento programmatico.

Condivide alcuni aspetti di criticità segnalati nei precedenti interventi (semplificazione dei procedimenti, tempi certi e contenuti per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, divario tra le linee programmatiche delineate e la realtà).

Segnala in particolare:

- l'esigenza di delineare interventi e misure tali da creare le condizioni per incentivare rapporti di lavoro regolari;
- l'esigenza di un più incisivo coordinamento in materia di immigrazione;
- l'opportunità di una riorganizzazione della rete consolare.

## COLDIRETTI

Condivide la valutazione positiva sul testo del documento programmatico già espressa da altre organizzazioni, esprimendo, in particolare, apprezzamento per le misure volte ad assicurare una pronta disponibilità di lavoratori stagionali, che rappresenta il migliore strumento per contrastare e far emergere i fenomeni di lavoro irregolare.

Segnala:

- l'utilità di assicurare un canale d'ingresso differenziato, rispetto alle altre tipologie, per i lavoratori stagionali, prevedendo ed incentivando le forme di autorizzazione al lavoro "collegate" (riferite, cioè, ad uno stesso lavoratore presso più datori di lavoro per periodi successivi);
- l'esigenza di incentivare modalità informatizzate per la presentazione delle domande di assunzione di lavoratori extracomunitari, in modo che la documentazione cartacea assuma un carattere sempre più residuale.

## CISAL

Esprime una valutazione, in termini generali, positiva del documento programmatico, riservandosi di far pervenire, a breve termine, una nota scritta che illustri le osservazioni dell'organizzazione.



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

Fa osservare se non sia opportuno, al fine di perseguire una più ampia condivisione del documento programmatico, coinvolgere e sentire anche le associazioni portatrici delle istanze della società civile e dei cittadini.

## **LEGA COOPERATIVE e CONF COOPERATIVE**

Le due organizzazioni, che condividono una posizione comune, esprimono una valutazione positiva del documento programmatico. Segnalano peraltro:

- l'opportunità di implementare gli argomenti che trattano della "formazione";
- la necessità di inserire, nella parte che affronta le questioni della sicurezza sul lavoro, un riferimento alla legge n.123 del 2007;
- l'esigenza di perseguire una sempre maggiore informatizzazione delle procedure, che preveda anche la possibilità di inoltro, per via telematica, delle domande di nulla osta al lavoro.

## **UGL**

Esprime una valutazione positiva sul documento programmatico, riservandosi di far pervenire una nota che illustri le osservazioni dell'organizzazione.

Formula peraltro, in via immediata, le seguenti osservazioni :

- condivide l'esigenza di un forte coordinamento delle politiche ed attività in materia di immigrazione;
- condivide l'esigenza di avere tempi certi nelle procedure per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno;
- esprime perplessità in ordine al nuovo meccanismo dell'autosponsorizzazione, delineato tra gli interventi programmatici, per le possibili implicazioni di carattere negativo che lo stesso può comportare e con riferimento al quale auspica un'approfondita riflessione;
- segnala, infine, il problema dell'accesso degli immigrati al pubblico impiego.

Concluso il giro di tavolo con gli interventi dei rappresentanti di tutte le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro presenti, la PCM chiede ai rappresentanti delle Amministrazioni se intendano esprimere eventuali precisazioni o chiarimenti rispetto alle osservazioni formulate.

A tale riguardo il rappresentante del Ministero degli Affari esteri prende nota dell'esigenza di una riorganizzazione degli uffici consolari più volte rappresentata nel corso degli interventi che si sono susseguiti, ma segnala che una sua valutazione non può prescindere da considerazioni di più ampia portata, tra le quali, e non ultima, la disponibilità delle occorrenti risorse finanziarie.

Il rappresentante del Ministero dell'Interno, preso atto delle osservazioni formulate, per le quali comunque ringrazia gli intervenuti, ritiene opportuno segnalare che :

- è in fase di attuazione un progetto sperimentale per verificare la possibilità di una completa informatizzazione delle procedure che permetta, già a valle del prossimo decreto-flussi, la





# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

completa eliminazione della documentazione cartacea per la presentazione delle domande e la definizione di tempi certi per il rilascio del nulla-osta al lavoro;

- nel delineare nuove forme di raccordo tra Consigli territoriali per l'immigrazione ed Enti locali, il documento programmatico non intende affermare un'impostazione centralistica degli interventi in materia di immigrazione, ma, al contrario, perseguire – nel rispetto delle innegabili ed importanti funzioni che competono agli Enti locali – un maggiore e migliore coordinamento con lo Stato, cui spetta, comunque, accertare che gli ingressi nel Paese avvengano in un contesto di sicurezza.

In chiusura di riunione la PCM ringrazia i rappresentanti delle organizzazioni presenti per gli interventi e le considerazioni svolte, che costituiscono importanti ed utili contributi per un complessivo "governo" delle politiche dell'immigrazione.

A

*[Handwritten signature]*