

OSSERVAZIONI UIL SULLA PROPOSTA DI RIFORMA DELL'IMMIGRAZIONE AMATO FERRERO

(luglio 2007)

Introduzione

La Bossi- Fini si è dimostrata incapace di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro d'incontro tra domanda ed offerta di manodopera ed, insieme, con il suo intreccio di sbarramenti all'immigrazione regolare, ha concorso alla crescita dell'afflusso in Italia di manodopera irregolare, tra i maggiori che la storia italiana ricordi.

E' questo un tema che non riguarda solo l'Italia, ma che è oggetto di forte inquietudine per la stessa Unione Europea la quale, preoccupata per i flussi crescenti di immigrazione irregolare, ha proposto al Consiglio e Parlamento europeo, nello scorso mese di maggio, una proposta di direttiva che prevede forti sanzioni (ed esclusione da appalti e finanziamenti pubblici) per le imprese che impieghino immigrati irregolari.

Per quanto ci riguarda, vi è inoltre oggi l'urgenza che la Legge Bossi-Fini venga cambiata, dotando la nostra normativa di nuovi ed innovativi strumenti, necessari ad una governance efficace del fenomeno migratorio; fenomeno che è destinato comunque a crescere nel futuro, vista anche la china demografica intrapresa da anni dalla popolazione italiana (il Fondo Nazioni Unite per la popolazione mondiale prevede entro il 2050 una decrescita della popolazione nell'europa dei 27 di 73 milioni, mentre l'Italia ne perderebbe quasi 8).

La Uil è consapevole che le cause dell'estensione delle migrazioni irregolari, se sono in parte ascrivibili alla Bossi-Fini, non possono però essere ricondotte a questo unico fattore. Se nel 2002 si è proceduto ad una sanatoria di quasi 700 mila persone, vuol dire che anche la legge precedente, la Turco-Napolitano, non aveva potuto frenare l'estensione dell'immigrazione non regolare.

E' nostra ferma convinzione che uno dei catalizzatori dell'immigrazione irregolare, provenga proprio da casa nostra e sia identificabile con la patologia del fenomeno del sommerso in una parte consistente dell'economia italiana. Il mercato del lavoro informale, se si alimenta anche della collaborazione del traffico internazionale delle persone, funziona a sua volta da forte richiamo all'arrivo di manodopera irregolare. E' su questo terreno, dunque, anche in casa nostra che bisogna operare per rimuovere i fattori di attrazione della migrazione clandestina.

Tra le altre cause non secondarie dell'immigrazione irregolare possiamo citare:

- ◇ Il forte delta demografico tra Africa in particolare ed Europa (specie con l'Italia), i differenziali di sviluppo tra nord e sud del mondo, e conseguentemente la forte pressione migratoria, circolare tra gli stati del Maghreb e Mashrek e verso l'Europa;
- ◇ L'oggettiva difficoltà per lo straniero, stante l'attuale legislazione, ad entrare in Italia attraverso il meccanismo dei flussi programmati e il trovarsi di fronte un complicato e vessatorio sistema burocratico-amministrativo (specie per il rinnovo dei permessi di soggiorno, ricongiungimenti, carta di soggiorno ed altre richieste) . E' noto a tutti che molti degli stranieri irregolari oggi presenti, sono stati in qualche momento regolari e hanno perso il diritto a rimanere spesso a causa della farraginosità delle leggi, dei tempi lunghi di rinnovo, quando non per la indisponibilità di certi datori di lavoro; non manca come concausa quella relativa alla eccessiva rigidità nell'ancorare il permesso solo a forme di lavoro stabili, a tempo indeterminato e ad orario settimanale ampio;
- ◇ La propensione mostrata dalla nostra economia a pescare in un mercato della manodopera di serie b (spesso quello irregolare), come fattore di compensazione della minore competitività;
- ◇ L'esistenza nella nostra legislazione di palesi discriminazioni nei confronti degli stranieri, funzionali al mercato del lavoro sommerso.
- ◇ L'assenza nei paesi di origine dei migranti di una vera collaborazione tra Stati volta ad orientare, informare e formare i flussi a favore della migrazione legale;

Per immaginare una governance vera del meccanismo dei flussi, è necessario studiare le molteplici caratteristiche del complesso fenomeno che sta alla base del progetto migratorio, dei drammi che esso comporta per chi lo vive, degli effetti che esso ha sulla società di arrivo, ma anche dei danni/vantaggi che produce su quella di origine. Ed in effetti, non è possibile pensare di governare i flussi senza una grande collaborazione con i Paesi di origine e di transito.

Come deve cambiare la Bossi - Fini

La UIL condivide in buona parte le linee generali di riforma che il Governo ha presentato, attraverso il disegno di legge delega; a differenza della Bossi-Fini, la

Amato – Ferrero non cerca di erigere barriere a impossibile contenimento di un fenomeno di trasformazione mondiale, ma, prende atto dei cambiamenti che avvengono a livello planetario, cerca di capire come agiscono per governarli. Cerca, soprattutto, di prefigurare quale nuovo modello di società italiana sia già in costruzione, cosciente delle tendenze demografiche presenti e future e guardando all'immigrazione come ad una grande risorsa di cui il nostro Paese non può più fare a meno. Governare l'immigrazione non è facile; non ci sono facili risposte ad un processo di trasformazione così complesso, ma l'unica strada è comprendere quali siano le dinamiche presenti e future dei flussi migratori, rendendo al contempo la migrazione legale preferibile e praticabile, in contrapposizione a quella illegale .

Questo ha a che vedere con: a) le politiche degli ingressi; b) le politiche di collaborazione e di aiuto allo sviluppo con i governi dei Paesi origine dei flussi; c) le politiche di accoglienza ed integrazione; d) l'eliminazione delle discriminazioni ancora presenti nella nostra legislazione; e) le politiche di controllo, trattenimento ed espulsione di chi tra gli stranieri viola la legge.

a) politiche degli ingressi

a.1 Gestione degli ingressi

Lo strumento del decreto flussi si è rivelato un vero collo di bottiglia e, stante le difficoltà dell'apparato amministrativo e le strettoie della legge, un vero mal di capo per tutti. E' condivisibile la proposta dell'Esecutivo di una programmazione a carattere triennale, con misure di governo annuale degli ingressi più elastiche, magari ripetibili nell'arco dell'anno sulla base di specifiche esigenze del mercato del lavoro, delle professionalità necessarie, della qualità delle persone che ci interessa far entrare, alle specificità territoriali e settoriali. Fissato un tetto, va data anche la possibilità di entrare per ricerca di occupazione, a determinate condizioni:

- a) Una quota definita di ingressi per ricerca di occupazione, compatibile con la domanda di manodopera, e limitata nelle dimensioni; quota da gestire attraverso agenzie del lavoro, pubbliche e private;
- b) La definizione di precise garanzie che chi entra è in grado di mantenersi o c'è qualcuno/qualcosa che garantisce per lui (fidejussione bancaria, alloggio,

reperibilità monitorata durante il suo soggiorno, la certezza di un adeguato percorso formativo).

Questo è importante anche, perchè il datore di lavoro vuole giustamente conoscere chi assumerà e metterlo in prova. La Bossi Fini questo non lo permetteva, ed il mercato – per rimediare a questa carenza – faceva ricorso agli stranieri presenti in Italia irregolarmente. Siamo invece contrari all'autosponsorizzazione e molto dubbiosi sullo sponsor individuale (a meno che non si tratti di una impresa).

In realtà l'auto sponsorizzazione, potrebbe essere interpretata come una forma mascherata di sanatoria generale, espediente spesso paventato dalla destra. In questo senso la UIL non esclude che lo strumento della regolarizzazione possa essere una scelta possibile ma questo, secondo noi, potrà realizzarsi solo ad approvazione avvenuta di una riforma generale della legislazione in materia migratoria, ed avendo fortemente colpito le concause che producono la migrazione irregolare, a cominciare dall'economia sommersa.

L'autosponsorizzazione (o anche la forma individuale non garantita) può essere interpretata come un invito agli immigrati regolari presenti, a farsi da garanti per parenti ed amici: una scelta che non dà allo Stato sufficienti garanzie sulla monitorabilità dell'immigrato e sul carico dei costi sociali eventuali.

E' inoltre una scelta che apre il fianco alla speculazione economica. Non è un mistero per nessuno che il business immigrazione sia diventato ormai campo di razzia per una pleora infinata di consulenti (veri o presunti tali), spesso solo interessati a sfruttare la disperazione di molti migranti, piuttosto che dare risposte vere ed efficaci alle esigenze ed aspettative di chi cerca da noi una legittima speranza di vita per il futuro; per non parlare di vere e proprie organizzazioni criminali dedite al traffico internazionale delle persone;

Crediamo, dunque, che sia molto più conveniente ed affidabile, che a fare da sponsor siano le imprese vere, agenzie del lavoro, nonché associazioni riconosciute (Onlus, ONG e quanto altro), con adeguate certificazioni e caratteristiche, attive nel sociale.

Escludiamo che il sindacato possa assumere la funzione di sponsor. La funzione delle Organizzazioni dei lavoratori, infatti, è e deve rimanere quella di rappresentanza, tutela e di difesa dei diritti dell'immigrato; c'è anche una importante funzione di servizio che il sindacato deve dare, ma essa non si deve

confondere con altri soggetti che lavorano nel campo della intermediazione di manodopera.

A questo vanno aggiunti gli altri strumenti previsti dal ddl delega proposto:

- ◇ allungamento della durata dei permessi di soggiorno per chi può dimostrare un reddito sufficiente a mantenersi;
- ◇ allungamento ad un anno del permesso per ricerca di occupazione, che varrà sia per chi viene a cercarlo per la prima volta, sia per chi rimane disoccupato, a fronte di precise garanzie sui costi di permanenza e la monitorabilità continua della presenza e, come detto, che abbia un verificabile percorso formativo e di orientamento;
- ◇ unificazione delle procedure e dei termini per la relativa richiesta con riferimento allo sportello unico per l'immigrazione;
- ◇ la convertibilità dei permessi (da studio a lavoro, da asilo politico a lavoro), se c'è già in corso un rapporto occupazionale e se questo è funzionale all'emersione dalla irregolarità.

Alla base c'è infatti la necessità di sanare una situazione di gigantesca irregolarità presente oggi in Italia: le stime parlano di quasi milione di persone che lavorano in nero e che il decreto flussi costringe a tornare nel proprio Paese quando la domanda viene accettata, nella grande finzione che si tratti di assunzioni di stranieri effettivamente all'estero. La incongruità di questa scelta, i lunghi tempi ed i sacrifici che essa comporta, porta molte imprese a rinunciare all'assunzione dello straniero per cui avevano presentato domanda nell'ambito del decreto flussi, nonchè molti stranieri a non recarsi nel proprio Paese per ritirare presso il Consolato italiano il visto d'ingresso per motivi di lavoro, con il rischio di scadenza del nulla osta.

Indubbiamente una maggiore flessibilità nella conversione dei permessi di soggiorno, magari su base individuale previa verifica del grado di integrazione dello straniero nel mondo del lavoro e della società, potrebbe contribuire a ridurre il grande bacino di presenza irregolare dei migranti.

a2. Lotta al lavoro nero ed al traffico internazionale delle persone

Su questo terreno la UIL propone:

- Lotta all'economia informale ed al lavoro nero, specialmente nei settori a più alto rischio (agricoltura, costruzioni, commercio e servizi), attraverso l'intensificazione di strumenti di monitoraggio, controllo e repressione delle imprese e/o persone che fanno uso di manodopera irregolare (italiana e straniera), e meccanismi premiali (fortemente verificati) per gli immigrati che denunciano gravi situazioni di sfruttamento e traffico internazionale delle persone;
- Costruire un sistema lavorativo non discriminante per il lavoratore straniero (ad esempio parità di diritti sulla mobilità temporanea);
- Correggere nel sistema previdenziale ed assistenziale, le norme palesemente discriminanti per l'immigrato, compreso il ripristino della norma di riscatto previdenziale;
- Introduzione di un permesso di soggiorno in favore dei lavoratori stranieri irregolarmente presenti, soggetti a verificate condizioni di grave sfruttamento e/o colpiti da infortunio a causa di lavoro. L'ordine di misura per definire l'entità grave dell'infortunio subito potrebbe essere quella indicata per l'iscrizione alle liste speciali di collocamento per invalidità.

a3. Semplificazione delle procedure e decentramento delle competenze a livello locale

Risulta evidente a tutti la necessità di un maggior decentramento a livello locale delle competenze relative all'applicazione delle procedure e norme previste dalla legge sull'immigrazione, liberando l'amministrazione centrale e gli organi preposti alla sicurezza di attività ed oneri più efficacemente espletabili a livello locale .

Le competenze amministrative attinenti le procedure attuative di norme di legge, di regolamento, potrebbero essere utilmente unificate, a livello locale, e se del caso anche a titolo di decentramento dell'amministrazione statale, in capo ai Comuni, presso cui ricollocare il cd. "sportello unico per l'immigrazione" ed a cui consentire, per la gestione del servizio, il convenzionamento con altri organismi pubblici e privati debitamente accreditati. Il passaggio di competenze dal livello centrale a quello locale è già iniziato, per iniziativa del presente Esecutivo, ma sconta una situazione degli enti

locali non omogenea, e quindi necessita – a nostro avviso – di una maggiore attenzione alle peculiarità e ai bisogni che emergono a livello locale e a cui si deve dare risposta. In questo senso, suggeriamo di investire maggiormente in risorse umane, mezzi e strumenti focalizzando le risorse sui territori più critici dal punto di vista dell'autonomia operativa, in modo da permettere un passaggio di competenze più omogeneo e qualificato, in tempi più rapidi.

In termini di coordinamento locale, la posizione tradizionale del Sindaco quale ufficiale di governo, può consentirgli di fungere da organo di raccordo nell'ambito dell'amministrazione territoriale; e questo soprattutto nella gestione degli aspetti dedicati all'accoglienza ed ai servizi all'immigrazione, in stretto rapporto con gli uffici decentrati dei Ministeri interessati prefettizia ai fini di un maggior controllo e funzionalità sul lato della sicurezza pubblica.

b. Politiche di collaborazione e di aiuto allo sviluppo con i governi dei Paesi origine dei flussi

E' condivisibile l'idea del Governo di individuare una pluralità di soggetti a cui affidare la responsabilità di iscrizione nelle liste di collocamento, tra cui i consolati. Questo però non è sufficiente a combattere l'immigrazione irregolare e, certo, non fa i conti con il brain drain che la migrazione produce sul Paese d'origine, danno solo in parte compensato dalle rimesse dei migranti. Il disegno di legge individua una giusta connessione tra migrazione e differenziali nello sviluppo ed indica alcuni segnali interessanti come misure di cooperazione volte a canalizzare e valorizzare le competenze dei migranti e le risorse da loro prodotte ai fini di sviluppo dei Paesi d'origine. Una linea che però viene poi gravemente limitata dai tagli che lo stesso Governo fa ai fondi da destinare alla Cooperazione allo sviluppo.

In realtà va pensato ad un intervento organico di collaborazione con i Paesi (ed i loro governi) origine dei flussi migratori, sia in direzione di una maggiore informazione ed orientamento della migrazione legale, sia in materia di aiuto allo sviluppo.

Qualsiasi intervento, però, può avvenire solo a condizione che il sistema di funzionamento delle nostre rappresentanze diplomatiche vada rivoluzionato, rafforzando quelle presenti nei Paesi d'origine dei flussi migratori.

E' noto a tutti infatti che le nostre rappresentanze sono strutturate in relazione alla presenza di italiani all'estero, e non sono in grado oggi di rispondere adeguatamente alla tremenda pressione migratoria; vanno avviate, insieme, politiche di cooperazione

con quei Paesi, sia al fine del loro sviluppo, sia al fine di orientare i flussi regolari e combattere quelli clandestini. In questo senso il sindacato, con i propri patronati e le proprie ONG presenti all'estero, può aiutare molto in questo lavoro di assistenza ed informazione, oltre che nello sviluppo e realizzazione di progetti di cooperazione vera e propria. Intendiamo avviare anche una grande collaborazione con i sindacati di quei Paesi nei PVS da dove partono e transitano tanti migranti, al fine di formare e informare le persone intenzionate a migrare legalmente nel nostro paese.

La tutela dei diritti fondamentali di queste persone può e deve essere rafforzata anche attraverso lo strumento della Convenzione dell'ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, che l'Italia deve firmare e ratificare. Questa Convenzione, infatti, stabilisce una griglia di tutela dei diritti umani, naturalmente anche per gli irregolari.

c) le politiche di accoglienza ed integrazione;

In linea di principio, a tutti i migranti in regola con il soggiorno vanno riconosciuti gli stessi diritti civili ed economici e sociali riconosciuti ai cittadini italiani, purché vi sia parità di requisiti, senza discriminazioni di cittadinanza o di nazionalità.

Si tratta, ad esempio, dei diritti previdenziali, del diritto ad usufruire di tutti i servizi, di una maggiore attenzione a quanto avviene nella scuola, il diritto alla casa, ecc. In generale rendere più facile l'ottenimento della carta di soggiorno e la cittadinanza, facilita l'integrazione. Va previsto l'accesso dei lavoratori migranti, in regime di parità con i lavoratori italiani, agli ammortizzatori sociali; va rimossa la norma che impedisce loro l'accesso al pubblico impiego. Va comunque posta attenzione al diritto di voto (almeno per chi risiede da cinque anni in Italia). I tempi sono maturi affinché il diritto di elettorato amministrativo sia esteso ai migranti in possesso della Carta di soggiorno, procedendo alla ratifica del Capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 3 febbraio 1992.

E' anche importante la conoscenza della lingua italiana, delle nostre leggi e l'adesione ai nostri valori e principi costituzionali. Questo, non come rinuncia alle proprie radici ed alla propria cultura, ma come strumento di partecipazione alla collettività con la quale hanno scelto di vivere e lavorare.

d) l'eliminazione delle discriminazioni ancora presenti nella nostra legislazione;

In vista di una effettiva tutela dei diritti civili e politici, la definizione dell'illegittima discriminazione attualmente contenuta nell'art. 43 del t.u. va chiarita in senso estensivo, anche guardando all'utilizzo fattone dalla giurisprudenza, sia per affermare che la discriminazione medesima è di principio vietata (anche per motivi solo di cittadinanza o nazionalità) in relazione a qualunque diritto o interesse legittimo sia garantito per legge, e non solo in relazione a *"diritti umani"* o *"libertà fondamentali"*, sia per sancire l'essere altresì vietate, in linea generale, le *"discriminazioni indirette"* (ora vietate con precisione solo con riferimento al rapporto di lavoro). Inoltre, occorre che lo speciale procedimento di tutela anti-discriminatoria, di cui all'art. 44 del t.u., sia perfezionato, per un verso allargando la possibilità della sua titolarità ad enti portatori di interessi collettivi e diffusi (associazioni di migranti, sindacati ecc.) e, per un altro verso, chiarendone la natura giurisdizionale (e non di volontaria giurisdizione), nonché la conseguente piena ricorribilità dei relativi provvedimenti alla Corte di Cassazione.

Infine, va riformato lo status e le funzioni di UNAR, Ufficio antidiscriminazioni razziali che fa capo al Ministero delle Pari Opportunità, di cui viene rilevata un'eccessiva dipendenza dall'Esecutivo. Questo contraddice lo spirito delle norme e la prassi internazionale che – su questi temi – considera importante l'esistenza di una istituzione sufficientemente autonoma e dotata delle risorse e dell'autorevolezza necessaria ad intervenire anche in contrasto con le istituzioni nazionali, quando questo attenga alla sfera dei diritti della persona.

e) le politiche di controllo, trattenimento ed espulsione di chi tra gli stranieri viola la legge.

Una politica degli ingressi più efficace, dovrebbe certo ridurre le esigenze del ricorso a procedure coattive di espulsione. Tuttavia non scompariranno casi di irregolarità, oppure esisteranno migranti che commettono reati e che debbano essere espulsi. Noi chiediamo soltanto il rispetto delle garanzie della persona. E cioè:

- ◇ che debbano valere le garanzie dell'art. 13 cost. sulla tutela della libertà personale, con la convalida giudiziaria dei relativi provvedimenti

amministrativi entro il doppio termine di 48 ore, in forme tali da assicurare il pieno esercizio del diritto alla difesa del migrante, in conformità all'art. 24 costituzione;

- ◇ che la tutela giudiziaria dei migranti, in caso di espulsione coattiva come per la verità in altri casi, non sia lasciata alla competenza della magistratura onoraria (giudice di pace: cfr. art. 13 del t.u.), ma sia riservata a magistrati ordinari.
- ◇ va predisposta l'immediata abrogazione della legge 12 novembre 2004, n. 271 che ha portato fino a 4 anni la condanna possibile di un immigrato irregolare se non ottempera al primo ordine di espulsione. Questo dispositivo, che ha trasformato in reato penale una semplice irregolarità amministrativa, ha provocato una vera e propria esplosione della popolazione carceraria.

f) trattenimento *ed espulsione*

I problemi maggiori del trattenimento in vista dell'espulsione, che primariamente riguardano le condizioni di vita nei CPT (centri di permanenza temporanea), possono essere avviati a soluzione agendo su due versanti, con soluzioni che comunque vadano nella direzione del superamento dei CPT stessi.

Da una parte occorre ridurre al minimo indispensabile il trattenimento dei migranti, dall'altra occorre che, in vista di un superamento degli attuali CPT che noi auspichiamo avvenga in tempi rapidi, il trattenimento dei migranti avvenga nei modi ordinariamente previsti, anche nei confronti di chi migrante non sia, per il raggiungimento dei fini oggi già tipizzati dall'art. 14 del t.u., ossia per il *"soccorsso dello straniero"*, per *"accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione dei documenti di viaggio"*, oppure *"per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo"*.

Naturalmente, a parte l'ipotesi del fermo per l'identificazione, negli altri casi, essendo il trattenimento da farsi presso strutture "aperte" e per loro stesse estranee alla limitazione della libertà personale, occorrerà disporre una specifica organizzazione per la sorveglianza del migrante o dei migranti trattenuti; il che è peraltro possibile, con costi verosimilmente più contenuti di quelli in passato assorbiti dalla gestione dei CPT.