

Osservatorio Giuridico-Legislativo della C.E.I.

116) DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE PER IL 2004-2006 ALL'ESAME DEL PARLAMENTO

ROMA (Migranti-press) - Nella seduta del 17 febbraio u.s. la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha avviato l'esame del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006. Successivamente, anche la I Commissione del Senato ha iniziato i lavori sul provvedimento in esame.

Il testo è stato predisposto dal Governo ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del testo unico in materia di immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

Il predetto articolo definisce, infatti, le procedure per la determinazione delle politiche di carattere generale concernenti l'immigrazione, prevedendo la predisposizione, con cadenza triennale o, in caso di necessità, con cadenza più breve, di un documento programmatico riguardante la politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato.

Il documento, previa consultazione di una serie di soggetti interessati alla materia, è stato approvato dal Consiglio dei ministri e viene ora sottoposto al parere delle competenti **Commissioni parlamentari**, che devono pronunciarsi entro **30 giorni** dal ricevimento dell'atto.

Il testo costituisce la **base di riferimento** della **politica dell'immigrazione** e indica le **azioni** e gli **interventi di carattere generale** concernenti l'immigrazione e le **misure economico-sociali** per gli stranieri soggiornanti in Italia, nonché i **criteri generali** per la **definizione dei flussi di ingresso** degli stranieri.

Sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico, il Presidente del Consiglio definisce annualmente, con proprio decreto, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, e per lavoro autonomo. Sui risultati ottenuti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico il Governo riferisce al Parlamento con una relazione annuale, predisposta dal Ministro dell'Interno.

Allo stato risultano emanati due documenti programmatici relativi alla politica dell'immigrazione nel territorio dello Stato: il decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1998 (documento programmatico 1998-2000) e il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 2001 (documento programmatico 2001-2003).

Aspetti essenziali del documento programmatico. Il documento programmatico relativo al triennio 2004-2006 si articola in 5 capitoli.

Il **capitolo 1**, concernente le politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano, si articola in **8 sezioni**.

La *prima sezione* riguarda gli aspetti relativi ai nuovi meccanismi d'ingresso per il lavoro, allo Sportello Unico e al contratto di soggiorno.

Innanzitutto viene chiarita l'innovazione introdotta dalla legge n. 189 del 2002 in materia di procedure di ingresso. Sotto l'aspetto organizzativo, l'innovazione si sostanzia nell'istituzione, presso ogni Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, dello Sportello Unico per l'immigrazione che concentrerà un complesso di dati e notizie sinora distribuiti tra uffici diversi, facilitando così il monitoraggio degli effettivi ingressi per lavoro subordinato e dello svolgimento del rapporto lavorativo.

Sotto l'aspetto sostanziale, l'innovazione consta del collegamento dell'ingresso del lavoratore straniero all'esistenza di un'ideale proposta di contratto di lavoro.

La *seconda sezione* riguarda l'utilizzo dell'informatica per la gestione delle procedure di ingresso dei lavoratori non comunitari.

Terza sezione – Sono inserite la programmazione dei flussi e l'analisi del fabbisogno lavorativo nel mercato del lavoro italiano. Si prevede che un efficace svolgimento del proprio compito richiede al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali un'attività di rilevazione che andrà sviluppata ulteriormente mediante: il monitoraggio dei fabbisogni a livello regionale attraverso le indicazioni acquisite dalle amministrazioni regionali, dalle associazioni datoriali di categoria, dalle direzioni regionali del lavoro.

La *quarta sezione* concerne l'allargamento e la libera circolazione dei lavoratori dei dieci nuovi paesi membri della UE.

In tale sezione si chiarisce che la scelta dell'Italia di usufruire del regime transitorio, in virtù del quale è stato emanato in data 20 aprile 2004 il DPCM che ha esteso a otto dei nuovi Stati membri un sistema analogo alla programmazione dei flussi di ingresso previsto dalla normativa vigente, ma gestito separatamente e in maniera più favorevole, è stata determinata «dalla necessità di verificare la capacità di assorbimento da parte del mercato del lavoro nazionale dei flussi di manodopera provenienti dai nuovi Stati membri».

Quinta sezione – Fanno parte le funzioni e gli obiettivi delle diverse tipologie di quote programmate di lavoratori non comunitari.

Attraverso la concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di Paesi che collaborano, si intende conseguire la stessa collaborazione, stante che, in assenza di una qualche forma di incentivo, tali Paesi «tendono a favorire l'emigrazione, anche quella clandestina, sia per alleggerire la situazione nazionale della disoccupazione, sia per assicurarsi le rimesse degli emigrati».

Si precisa, inoltre, che la predisposizione di quote riservate, se ha favorito un'effettiva collaborazione con i Paesi firmatari degli accordi di riammissione, ha comportato anche alcuni inconvenienti, quali la frammentazione delle quote e l'introduzione di un fattore di rigidità.

Ne discende l'opportunità di «individuare misure alternative a favore di alcuni Paesi che garantiscono una collaborazione attiva».

Sesta sezione – Sono inseriti gli accordi bilaterali in materia di lavoro. In essa si prevede l'opportunità di: rivedere gli accordi bilaterali in materia di lavoro già sottoscritti per renderli uniformi e coerenti; valorizzare il ruolo della formazione nei Paesi di origine dei lavoratori che intendono fare ingresso nel nostro Paese in modo da rispondere con tempestività alle necessità di manodopera del nostro mercato interno e favorire così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La *settima sezione* riguarda la lotta al lavoro nero degli stranieri. In tale ambito si collocano: il procedimento di regolarizzazione adottato nel 2002 che ha interessato 705.172 lavoratori stranieri residenti sul territorio italiano; i controlli su datori di lavoro e sui loro dipendenti.

Ottava sezione - L'impresaria immigrata conclude il **primo capitolo** del documento. Al fine di favorire lo sviluppo dell'impresaria tra gli stranieri, che risulta in costante crescita soprattutto al centro nord, si rende opportuno eliminare quelle difficoltà che rallentano il diffondersi del fenomeno e che sono riconducibili alla comunicazione e la comprensione della lingua, ovvero all'accesso ai finanziamenti.

Il **secondo capitolo** concerne le politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale. Al riguardo, il documento evidenzia la diminuzione della pressione migratoria illegale verso l'Italia, con particolare riferimento al fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

Dalla tabella allegata relativa agli sbarchi di clandestini si evince che a fronte di una netta diminuzione registrata in Puglia e in Calabria, la Sicilia ha conosciuto un aumento costante del fenomeno, con un'inversione di tendenza solo nel 2003.

Relativamente alla lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di clandestini, il documento indica quali obiettivi l'intensificazione di un'attività di monitoraggio dei programmi intrapresi e di collaborazioni con i Paesi di origine per promuovere interventi di sviluppo locale in grado di incidere sulle cause del fenomeno criminoso.

Questo capitolo si occupa anche del rapporto tra stranieri e sistema giudiziario. Vengono indicati quali obiettivi da raggiungere nel prossimo triennio: il superamento delle barriere linguistiche attraverso l'utilizzo della figura del mediatore culturale nelle strutture carcerarie, l'attivazione di corsi di lingua italiana per i detenuti stranieri e l'attivazione di corsi di formazione professionale mirati all'inserimento lavorativo degli stranieri sia nel Paese di origine sia in Italia, nonché l'incremento dei rapporti con i soggetti del territorio per ipotizzare per i detenuti stranieri percorsi lavorativi adeguati.

In premessa al **capitolo 3**, concernente le azioni e gli interventi a livello internazionale, si rileva come la politica migratoria sia progressivamente divenuta parte integrante e centrale della politica estera italiana.

Essa si propone il duplice obiettivo di facilitare il governo dei flussi di immigrati regolari, finalizzati principalmente a soddisfare le esigenze del mercato nazionale del lavoro, e di prevenire e contrastare l'immigrazione clandestina e i traffici illeciti ad essa correlati.

In termini riassuntivi, tra i principali obiettivi relativi alle azioni e agli interventi a livello internazionale si possono indicare i seguenti: sviluppo e attuazione delle iniziative promosse negli ultimi tre anni nell'ambito dell'Unione europea, con particolare riguardo, ad esempio, alla realizzazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere, all'attuazione dei piani di azione per la lotta all'immigrazione clandestina, allo sviluppo di una politica europea dell'immigrazione in materia di rimpatri, di risorse per il settore, di immigrazione legale e accoglienza, di relazioni esterne, di asilo.

Inoltre, è previsto il rafforzamento della collaborazione internazionale in tema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina, estendendo la rete degli accordi bilaterali e la concessione, nei rapporti bilaterali, di quote riservate.

Il **capitolo 4**, concernente le politiche di integrazione, è suddiviso in 12 sezioni e tratta delle politiche di integrazione sociale della popolazione immigrata.

Richiamando il procedimento di regolarizzazione avviato dal Governo sulla base della legge n. 189 del 2002 e del decreto-legge n. 195 del 2002, che ha interessato 700.000 lavoratori stranieri, segnala come questa massiccia «emersione» dal lavoro irregolare verso una stabile e maggiormente garantita permanenza, richiederà nei prossimi anni un significativo impulso alle misure di integrazione sociale.

Grande importanza è attribuita dal documento ai Consigli territoriali per l'immigrazione.

Grande rilievo è inoltre dato dal documento alla presenza degli alunni stranieri nella **scuola**, della quale si riconosce il valore quale principale canale di integrazione dei minori immigrati e di diffusione di valori condivisi.

Secondo il documento, è importante sostenere ed orientare l'attività formativa nel periodo dell'adolescenza. Altrettanta importanza riveste la formazione specifica degli insegnanti.

Viene altresì dato rilievo alla formazione degli adulti, con particolare riguardo all'insegnamento della lingua italiana, la cui certificazione ufficiale è risultata un apprezzato strumento, atto a facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro.

Un'ampia sezione è dedicata alla **salute degli stranieri**. In particolare, il documento evidenzia che l'accesso al Servizio sanitario nazionale agli immigrati dovrà essere pienamente assicurato rendendo l'assistenza pubblica «visibile, facilmente accessibile, attivamente disponibile ed in sintonia con i bisogni di questi gruppi di popolazione».

Il documento segnala inoltre come la **situazione abitativa** per gli immigrati stranieri si presenti per più aspetti problematica, a causa della domanda crescente «a fronte di un'offerta abitativa pubblica ampiamente insufficiente ed un'offerta privata molto limitata, rigida, scarsamente disponibile nei confronti degli immigrati».

L'incremento costante del numero dei **ricongiungimenti familiari** e della costituzione di nuovi nuclei familiari tra gli immigrati rende necessaria una sempre maggiore attenzione delle politiche sociali verso le esigenze della vita familiare e nei confronti dei peculiari processi sociali di integrazione propri delle «seconde generazioni».

Specifiche sezioni del documento sono inoltre dedicate: alle attività di tutela e assistenza ai minori stranieri non accompagnati, affidate dal Testo Unico ad un apposito Comitato per i minori stranieri; all'attività del Ministero dell'Interno concernenti l'acquisto della cittadinanza, ivi compreso il tentativo di arginare, nei limiti consentiti dalla legge, il fenomeno dei «*matrimoni di comodo*»; al sostegno alle iniziative volte a migliorare la conoscenza e la comprensione tra le *diverse fedi religiose*, fermi restando il principio di laicità dello Stato e il diritto di ciascuno - cittadino o straniero che sia - di professare liberamente la propria fede; all'attività di comunicazione rivolta alla popolazione straniera - considerata di grande rilievo ai fini dell'integrazione - finalizzata ad una puntuale informazione sia sui diritti, sia sui doveri concernenti l'immigrazione; alle competenze in materia di lotta alle discriminazioni affidate al Ministro per le Pari Opportunità in attuazione del decreto legislativo n. 215 del 2003, che ha recepito la direttiva comunitaria 2000/43/CE; all'importante figura del mediatore culturale, del quale si auspica la standardizzazione dei percorsi formativi e il riconoscimento, a livello normativo, delle competenze professionali.

Il **capitolo 5**, concernente i richiedenti asilo e rifugiati, accenna alle tematiche dell'asilo che, pur diverse da quelle dell'immigrazione, hanno, a giudizio del documento, un'indiretta incidenza su queste per via dell'uso strumentale che spesso viene fatto delle richieste d'asilo.

Premesso che i tempi eccessivamente lunghi richiesti dall'esame delle richieste d'asilo presso la Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato determinano l'inadeguatezza delle condizioni di accoglienza del richiedente, il testo segnala come la disciplina introdotta dalla legge «Bossi-Fini» abbia inteso ridurre tali tempi, oltre che prevedendo, in determinate ipotesi, procedure abbreviate, anche attribuendo la competenza per l'esame delle domande a più organi a livello provinciale (le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato).

La stessa legge prevede la realizzazione di strutture - i centri di identificazione - che consentiranno l'accoglienza temporanea della maggior parte dei richiedenti asilo.

Quanto al profilo dell'accoglienza, il testo dà conto di un'iniziativa - il «Programma nazionale asilo» - sviluppata in collaborazione con l'Alto Commissariato e con l'ANCI, e finanziata dalla legge n. 189/2002 con un apposito Fondo. (P.A.)