



CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

PRONUNCE

18

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

**IL DISEGNO DI LEGGE
CONCERNENTE LA MODIFICA
ALLA NORMATIVA IN MATERIA
DI IMMIGRAZIONE E ASILO**

24 GENNAIO 2002

INDICE

PREMESSA	pag.	6
OSSERVAZIONI	”	9
PROPOSTE	”	14

L'Assemblea del CNEL, esaminata la proposta del Comitato per l'immigrazione, la cui elaborazione è stata autorizzata nella riunione del 21 novembre u.s., approva il seguente testo di Osservazioni e proposte sul ddl n. 795/S "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo". Il testo valorizza anche il lavoro svolto dall'Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche locali di integrazione sociale dei cittadini stranieri", operante presso il CNEL, come previsto dalla legge n. 40/98.

PREMESSA

Le politiche per l'immigrazione nel nostro Paese devono tenere conto che il fenomeno ha un carattere strutturale per una molteplicità di fattori ben noti, demografici, economici, geopolitici, con riferimento ai problemi dei Paesi dell'area del Mediterraneo e di altre aree del mondo, pertanto destinato a diventare una sfida di lungo periodo, anche in ragione del differenziale tra il tasso degli immigrati in Italia e quello più che doppio dei Paesi europei di più antica tradizione immigratoria, e che esso evidenzia, in questi anni, un alto tasso di stabilizzazione, come indicato dalla ripetitività dei permessi di soggiorno, dalla percentuale di residenti di lunga durata, dalla elevata presenza di permessi per motivi familiari, dalla domanda crescente di ricongiungimenti familiari, dal numero crescente di matrimoni e di minori, giunti o nati in Italia, di cui circa 150 mila inseriti nella scuola.

Il deficit e lo squilibrio demografici, il rifiuto di certi lavori, che spesso riduce lo sviluppo anche dell'occupazione qualificata, le difficoltà di reperire mano d'opera nazionale rispetto ad una elevata espansione della domanda soprattutto nel Nord - Est, rendono l'immigrazione una necessità economica per lo sviluppo produttivo e per il mantenimento dei livelli di protezione sociale del Paese.

L'immigrazione - va sottolineato - non può essere comunque utilizzata come alternativa ad un'urgente politica di riequilibrio economico e sociale del Paese, in ragione degli alti tassi di disoccupazione nel Mezzogiorno e della scarsa propensione dei giovani e delle donne del Sud ad una mobilità, ad alti costi sociali, non compensati da qualità e retribuzioni dei lavori disponibili, nonché in ragione della necessità di

ristabilire le condizioni di uno sviluppo sostenibile, anche sotto il profilo ambientale, nel Nord.

Nella valutazione del fenomeno immigratorio, insieme alla considerazione della convenienza economica, si misurano valori solidaristici e di civiltà profondi, di cui l'Italia con l'iniziativa delle Istituzioni locali e della società civile, esemplarmente nel Sud, in questi anni ha dato una generosa testimonianza, nei confronti di persone che chiedono accoglienza per trovare un lavoro, per riunire la famiglia, per sfuggire alla miseria, alla persecuzione, alla guerra;

L'immigrazione per l'Italia è una grande opportunità per la prospettiva di una nuova società multiculturale all'altezza delle sfide della globalizzazione e della stessa integrazione europea. Questi sono tutti aspetti da tenere assieme nell'ispirazione delle complessive politiche migratorie.

Al riguardo la legge n. 40 del marzo 1998 e il conseguente Testo Unico, recependo sostanzialmente la Convenzione ONU del dicembre 1990, anche se non formalmente ratificata, esprimono questa coerenza sia nel pieno riconoscimento ai cittadini stranieri regolarmente residenti dei diritti civili e sociali, compresa la tutela dell'unità della famiglia, sia nella promozione delle politiche di integrazione sociale, intesa non solo relativamente alle condizioni materiali di vita, ma come reciproco arricchimento nel confronto di culture diverse, nel rigoroso rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento democratico.

Nell'applicazione della legge, che in questi tre anni ha registrato ritardi nell'attuazione di molti strumenti e non è stata oggetto di un adeguato monitoraggio, si sono evidenziati aspetti particolarmente critici; - nella efficienza della programmazione e del governo ordinato delle entrate per lavoro rispetto alle esigenze quantitative e qualitative del mercato del lavoro e di semplificazione e tempestività delle procedure amministrative per la cittadinanza legale, e rispetto alla compatibilità con le capacità di accoglienza e di integrazione locali, che non hanno avuto d'altro canto il necessario sostegno finanziario; - nella efficacia delle politiche di contrasto alla immigrazione clandestina, che va ad aggravare il diffuso fenomeno nazionale del lavoro sommerso ed è in molti casi vittima dello sfruttamento criminale, nazionale ed internazionale, per i traffici di droga, di armi e di prostituzione.

Certo l'immigrazione pone una "questione" sociale, che riguarda non solo i diritti e la condizione degli immigrati, ma anche l'impatto con l'opinione pubblica di accoglienza, rispetto ai processi di integrazione, alle preoccupazioni sul piano dell'identità, dell'occupazione, della sicurezza personale, dell'ordine pubblico; un impatto tanto più problematico nel quadro più complessivo dei problemi della globalizzazione, della integrazione europea, ed ora del dopo 11 settembre. D'altro canto, in molte circostanze, la stessa informazione dei mass - media induce nella opinione pubblica una percezione distorta del fenomeno immigratorio, improntata a sommarie equazioni tra immigrazione, lavoro nero, criminalità.

Il problema italiano, in ogni caso, per tutte le considerazioni fatte, è quello di assicurare immigrazione regolare e di contrastare quella clandestina.

Per questo l'immigrazione non dovrebbe essere un terreno di esasperata competitività politica, assecondando pregiudizi e paure ovvero prescindendo dalla complessità dell'impatto sociale, ma, in quanto questione ineludibile e decisiva per lo sviluppo, dovrebbe essere affrontata con equilibrio e coinvolgere, almeno negli indirizzi fondamentali, tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione.

La mancanza di questa condizione ha rallentato la tempestiva e piena attuazione del nuovo ordinamento ed ha bloccato una coerente regolamentazione delle condizioni della cittadinanza, del riconoscimento del diritto di voto amministrativo, come avviene negli altri Paesi dell'UE, del diritto di asilo, oggetto nella passata legislatura di un organico progetto di legge approvato da uno dei due rami del Parlamento.

Il rilievo e la delicatezza del tema richiederebbero dunque che questa condizione bipartisan si realizzi nell'esame parlamentare del Ddl n. 795/S, valorizzando anche il contributo delle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato, in prima linea nelle iniziative di accoglienza, tutela, integrazione dei cittadini immigrati.

A questo fine dovrebbe aiutare il riferimento obbligato al riconoscimento della dimensione europea del fenomeno immigrazione con gli obiettivi assunti dal Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999, e all'avvio del quadro giuridico comunitario da concludere entro il 2004, come previsto dalla Comunicazione della Commissione Europea del novembre 2000 ed esplicitamente richiamato dalla Relazione sul Ddl n. 795/S.

OSSERVAZIONI

Alla luce di queste premesse, l'Assemblea del CNEL esprime le seguenti osservazioni sulla proposta di legge in esame, con riferimento alle scelte fondamentali che la qualificano e con le quali si intende superare le criticità della legislazione vigente.

E' apprezzato l'orientamento di migliorare la cooperazione internazionale e gli aiuti nei confronti dei Paesi non comunitari che condividono le politiche di contrasto dello sfruttamento criminale internazionale dell'immigrazione clandestina. In questo modo dovrebbe rafforzarsi ed estendersi la pratica degli accordi internazionali bilaterali, che sta già dando buoni risultati.

Il lavoro è il motivo fondamentale del progetto migratorio ed è la condizione del processo di integrazione nel Paese di accoglienza.

Presupporre pertanto un contratto di lavoro, come già ora con la chiamata nominativa, con la garanzia di un alloggio adeguato e del pagamento delle spese di viaggio per l'eventuale rientro, come prescrive il provvedimento in esame, per ottenere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, oltretutto con la semplificazione amministrativa assicurata dallo Sportello unico presso le Prefetture, è una soluzione coerente con le aspettative dell'immigrato e con le condizioni di mantenimento della presenza legale.

L'istituto normativo di riferimento nella Proposta di direttiva del Consiglio Europeo (Com (2001) 386) è "il permesso di soggiorno - lavoratore", dizione da preferire per l'omogeneità del linguaggio giuridico-

co comunitario rispetto a quella di “contratto di soggiorno” del provvedimento in esame.

Questa scelta, che diventa esclusiva rispetto agli altri due canali di entrata previsti nell’attuale ordinamento, quello della prestazione di garanzia (sponsor) e quello per la ricerca di un lavoro - quest’ultimo ha avuto uno spazio residuale nella più recente utilizzazione dei flussi programmati -, pone tuttavia problemi che il legislatore dovrebbe attentamente valutare.

Per l’area del mercato del lavoro della piccola e piccolissima impresa (artigianato, commercio, turismo), dei lavori di cura alla persona, delle collaborazioni familiari, è decisivo un preventivo incontro diretto tra datore e lavoratore, che non può essere soddisfatto dall’unica procedura di entrata attraverso le liste.

Ed è ancora per quest’area della piccola e piccolissima impresa che possono risultare scoraggianti i maggiori oneri (garanzia di alloggio e delle spese di viaggio) collegati al contratto di lavoro.

D’altro canto l’efficienza informatica integrata delle diverse Amministrazioni (Esteri, Interni, Lavoro, INPS, Giustizia ecc.) e un governo adeguato del mercato del lavoro per l’incontro tra domanda e offerta (Lavoro, Regioni, Province, Servizi per l’Impiego) sono il presupposto dell’efficacia della nuova unica procedura di entrata e di una permanenza duratura e legale del cittadino immigrato per la rigida subordinazione del permesso di soggiorno ad un contratto di lavoro.

Entrambi questi aspetti soffrono ancora di gravi inefficienze, per cui potrebbero riprodursi i molti problemi di attuazione della vigente legislazione sull’immigrazione; per questo la nuova normativa deve essere accompagnata da una tempestiva e concreta iniziativa politica di implementazione delle riforme amministrative in atto; diversamente si corre il rischio di non rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, di deludere le attese di semplificazione e tempestività procedurale delle imprese, di rendere difficili le vie legali dell’immigrazione, di essere meno efficaci nella lotta alla clandestinità.

Per quest’ultimo aspetto occorre tenere conto del fatto che la prevalente quota di presenza irregolare riguarda immigrati entrati nel Paese regolarmente e non da clandestini. La loro caduta nella irregolarità in

gran parte dei casi è stata determinata dalle difficoltà del percorso delle procedure amministrative, compresa la non trasparenza e univocità applicativa delle norme legislative, per mantenere la presenza legale, dal deficit storico dei servizi dell'impiego nelle politiche attive per migliorare l'occupabilità e per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non compensato per gli immigrati dalla rete sociale informale di cui si avvalgono i lavoratori italiani, dalla facile attrazione nel lavoro in nero, determinato non sempre da intenti di sfruttamento, ma spesso dalla complessità delle procedure a cui deve sottostare il datore di lavoro, pur interessato alla regolarizzazione.

La riduzione da 12 a 6 mesi della validità del permesso di soggiorno, quando si perde il lavoro, per trovarne un altro - soprattutto nelle attuali inefficienze dei Servizi per l'impiego non compensate per il cittadino straniero da altre reti informali -, come l'aumento da 5 a 6 anni del requisito per ottenere la "carta di soggiorno" e la restrizione della nuova normativa sui ricongiungimenti familiari accrescono la precarietà delle condizioni di vita dell'immigrato e rendono più difficile quei processi di integrazione sociale e culturale, che presuppongono la stabilità del progetto migratorio personale e familiare e assicurano un'ordinata convivenza civile della società.

Suscita riserve la norma che prevede la cancellazione del diritto di richiedere la liquidazione e l'incameramento nel bilancio del Ministero degli Interni dei contributi previdenziali, quando i cittadini immigrati cessino l'attività lavorativa in Italia e lascino il territorio nazionale, non avendo maturato il requisito contributivo per la pensione, e si indica l'opportunità di recepire quanto previsto nell'articolo 11, comma 3 della citata Proposta di direttiva del Consiglio Europeo.

Diversamente vanno nella giusta direzione le norme che prevedono rispettivamente:

- il "permesso pluriennale" a certe condizioni, per i lavoratori stagionali,
- la possibilità della stipula del contratto di soggiorno da parte dello straniero legalmente presente ad altro titolo,
- il criterio di priorità per l'entrata degli stranieri che hanno svolto un percorso formativo nel loro Paese d'origine, sulla base di programmi di f.p. approvati da Enti e PP.AA. italiane,

- le quote riservate ai lavoratori di origine italiana residenti in Paesi non comunitari, anche se sarebbe auspicabile che il problema fosse affrontato non in questo contesto, ma in modo organico con il rilievo di una delle politiche per gli italiani nel mondo, per le quali il Governo ha istituito l'apposito Ministero.
- l'istituzione dello "sportello unico" presso la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo per tutti gli adempimenti burocratici dell'immigrato, con l'auspicio che favorisca la necessaria e attesa semplificazione rispetto all'attuale percorso ad ostacoli per la cittadinanza legale e non segni l'immigrazione come un problema prevalentemente di ordine pubblico,
- una più corretta e appropriata regolamentazione dei flussi immigratori in termini di coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali, di coordinamento, di risposta alle esigenze reali del mercato del lavoro.

E' pienamente condiviso l'obiettivo di contrastare con rigore l'immigrazione clandestina e quindi di rendere efficaci le espulsioni, avendo tuttavia attenzione che comunque la clandestinità interessa una minoranza a fronte di circa un milione e mezzo di cittadini immigrati regolarmente, stabilmente e positivamente inseriti, e che essa va combattuta non derogando dai principi giuridici, nazionali e internazionali, civili ed umani.

La nuova disciplina sull'espulsione dell'immigrato irregolare, che prevede non più un provvedimento preventivo di intimazione a lasciare il territorio nazionale, ma l'immediata operatività con accompagnamento alla frontiera, senza convalida della autorità giudiziaria e nei fatti senza diritto alla difesa, se non dopo il rientro nel Paese d'origine, deve essere valutata dal Parlamento con molta attenzione, poiché ha conseguenze molto rilevanti per le persone e le famiglie, compromettendo irrimediabilmente la libertà personale, come ha riconosciuto la stessa C.C. (S. n.105/2001) e ponendo quindi problemi molto delicati di legittimità costituzionale.

In particolare la nuova disciplina sull'espulsione dovrebbe essere riconsiderata nei suoi aspetti eccessivamente sommari rispetto alla identificazione dei soggetti interessati e prevedere distinzioni di tratta-

mento tra clandestini, a loro volta con precedenti penali e non, disponibili all'identificazione o no ovvero falsificatori della stessa, e irregolari che, presenti anche da anni nel territorio nazionale, privi di precedenti penali, non hanno potuto rinnovare il permesso di soggiorno, incorrendo in violazioni per l'insieme delle difficoltà amministrative precedentemente indicate e non possono più ottenerlo, malgrado stabilmente impiegati nel lavoro, che, in queste condizioni, non pur che essere sommerso.

Per questa area di irregolarità, che ha un particolare rilievo nei lavori di cura alla persona e nella collaborazione domestica, l'interesse preminente poi dovrebbe essere quello della regolarizzazione collegata alle previste procedure dell'emersione del lavoro nero, senza configurarsi quindi come una generica sanatoria.

D'altro canto il rilievo della domanda di lavoratori immigrati per la collaborazione domestica è di tale entità e valore sociale, che la questione delle entrate a questo fine dovrebbe avere una considerazione autonoma nell'ambito delle politiche di sostegno alla famiglia.

L'urgenza di disciplinare, anche per evitare gli abusi nel più generale fenomeno immigratorio, il diritto di asilo, il più universalmente tutelato tra i diritti dei migranti e garantito dall'articolo 10 della Costituzione, dovrebbe, senza ricorrere a normative parziali e riduttive, impegnare il Parlamento al sollecito esame di una legge organica, che porti a sintesi le proposte già presentate o riproposte in Parlamento e tenga conto degli orientamenti contenuti nella Proposta di direttiva del Consiglio Europeo (Com (2000) 578).

PROPOSTE

Sulla base di queste Osservazioni, conclusivamente l'Assemblea del CNEL avanza le seguenti proposte:

conservare della disciplina vigente:

- i cinque anni di residenza regolare per acquisire il diritto alla carta di soggiorno;
- le attuali condizioni per il ricongiungimento familiare;

prevedere

- la proroga da 6 a 12 mesi di mantenimento della presenza legale nei casi di perdita di lavoro per trovarne un altro, qualora il lavoratore straniero è coinvolto in politiche attive da parte dei servizi per l'impiego;
- la dizione “permesso di soggiorno - lavoratore subordinato/autonomo/stagionale” in sostituzione di quella di “contratto di soggiorno”;
- una procedura di entrata più idonea alle esigenze di un rapporto diretto tra domanda e offerta, proprie di specifiche aree del mercato del lavoro indicate nelle osservazioni;
- una normativa che faciliti l'entrata di lavoratori di origine italiana residenti in Paesi non comunitari, senza tuttavia limitarla a quote riservate nella programmazione dei flussi;
- una congrua dotazione finanziaria del Fondo per le politiche di inte-

grazione sociale, da trasferire a Regioni e Comuni, ed un Fondo specifico per i previsti programmi di formazione nei paesi d'origine da parte di Enti e PP. AA..

- il recepimento in materia contributiva previdenziale della normativa contenuta nell'articolo 11, comma 3 della Proposta di direttiva del Consiglio Europeo (Com 2001 386).

in materia di espulsione,

- distinguere, graduando gli interventi, le diverse condizioni oggettive tra clandestini e irregolari, come indicato nelle precedenti osservazioni.

in materia di regolarizzazione,

- integrare la recente disciplina legislativa sulla emersione del lavoro nero con una norma di contestuale regolarizzazione del permesso di soggiorno, quando l'emersione riguarda un lavoratore immigrato.

in materia di asilo,

- prevedere lo stralcio dei relativi articoli e il contestuale esame di un provvedimento organico.

Conclusivamente l'Assemblea del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ritiene che, contestualmente alla nuova legge sull'immigrazione, dovrebbe essere avviato l'esame di provvedimenti organici di regolamentazione, oltre che del diritto di asilo, del diritto di cittadinanza e del diritto di voto amministrativo dei cittadini stranieri, e che Governo e Parlamento dovrebbero ratificare la Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie del dicembre 1990, contribuendo così alla sua entrata in vigore, secondo gli impegni assunti, in occasione della Conferenza mondiale contro il razzismo di settembre 2001 a Durban, sia dal Ministro degli Esteri che dalla delegazione del Parlamento Italiano nell'Incontro interparlamentare.