

Per un nuovo sistema di regolazione dell'ingresso degli immigrati

Premessa

Nello scorso decennio – governato per 8 anni dal centro-destra e guidato dalla Lega per quanto attiene alla politica migratoria – lo stock degli stranieri regolarmente residenti o soggiornanti nel nostro Paese, si è accresciuto al ritmo di un quarto di milione all'anno. Il flusso d'ingresso che (al netto dei rientri) ha alimentato questo stock – che ormai supera i 5 milioni- è proseguito anche negli ultimi anni di grave crisi. In questi anni, non ha cessato di espandersi il numero degli occupati stranieri, mentre si è ridotto quello degli occupati italiani. Va anche notato che, oggi come ieri, la parte predominante dei nuovi ingressi è costituita da lavoratori e, in via subordinata, da familiari ricongiunti.

La maggioranza che oggi governa il Paese non ha, e non vuole avere, una politica migratoria, cioè una visione di lungo periodo di un fenomeno che ha una natura strutturale e non un carattere passeggero o congiunturale. Che cosa significa l'immigrazione per lo sviluppo e la coesione del Paese? Quali sono le politiche da seguire perché i benefici del fenomeno (per gli immigrati e per gli italiani) superino i costi che – indubbiamente – esso reca con se? Quali gli strumenti di governo dei flussi, per il reclutamento e l'ammissione dei migranti?

Le carenze di idee e di elaborazione dell'attuale maggioranza e, come si dirà subito, l'inesistenza di una vera politica che non sia di natura puramente securitaria, stanno provocando un grave danno allo sviluppo del

paese ed alla sua coesione sociale. Un danno tanto più grave perché la dimensione del fenomeno è enormemente accresciuta rispetto agli anni '90, quando l'unità di conto delle migrazioni annuali erano le decine di migliaia, anziché le centinaia di migliaia come adesso.

La rinuncia al governo dei flussi

Le prove inequivocabili dell'assenza deliberata di una politica migratoria possono così sintetizzarsi:

1) La soppressione del documento di Programmazione Triennale, previsto dall'art. 3, commi 1, 2 e 3 della legge n. 286/1998. Tale documento, *"relativo alla politica dell'immigrazione"...* *"indica le azioni e gli interventi che lo Stato Italiano...si propone di svolgere in materia di immigrazione...nonché...le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti.."*. Sottoposto all'approvazione del Parlamento, il documento attesta gli indirizzi politici del governo in materia. Ma il Governo ha prima lasciato "decadere" di fatto tale obbligo e adesso, con il d.d.l. 2494 *"Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica"* (in esame nelle commissioni di merito del Senato) , intende abolirlo del tutto (art. 6, comma 1).

2) L'unico strumento normativo che sopravvive è il cosiddetto "decreto flussi" annuale, di fatto affidato alla discrezionalità del Ministero dell'Interno.

3) Il decreto flussi è di fatto svuotato della sua funzione di regolare gli ingressi. Esso è oramai lo strumento mediante il quale viene di fatto operata una "sanatoria" occulta delle posizioni di immigrati già presenti in Italia, per lo più entrati regolarmente con visto turistico ma poi impiegati

al nero. Possiamo dire che i decreti flussi sono diventati di fatto una “sanatoria” a rate annuali, mediante la quale viene sgonfiata la “bolla della irregolarità” alimentata da una impervia normativa dell’ingresso legale.

4) La “riserva geografica” (ingressi riservati a cittadini di paesi con i quali si sono conclusi o sono in via di conclusione accordi di cooperazione e di riammissione) ha assorbito il 30% della quota nel decreto flussi relativo al 2008 e oltre il 50 % in quello relativo al 2011. Tuttavia restano ignoti i criteri mediante i quali vengono assegnate le “quote paese”, né si comprende come mai tali “quote” non vengano riviste in conseguenza del mutare delle situazioni. Tale rigidità delle “quote paese” e l’alta incidenza sul totale dei posti disponibili tolgono flessibilità allo strumento delle quote.

5) Nei decreti flussi, dal 2001 al 2006, vennero previste quote riservate a categorie particolari di lavoratori con alte qualifiche (per il settore infermieristico e operatori dell’alta tecnologia, nel 2001; per autonomi ricercatori, liberi professionisti, soci e amministratori di società, artisti, dal 2002 al 2006), e ad altri limitati comparti di attività, come la pesca marittima. Nel 2007, invece, le priorità cambiano: tolti i 47.100 posti destinati ai paesi della “riserva geografica”, i residui 122.900 sono destinati a lavoratori domestici (65.000), all’edilizia (14.200), a dirigenti e persone altamente qualificati (1000), al trasporto (500), alla pesca marittima (200), alle altre attività produttive (30.000), e alle conversioni di permessi di soggiorno per studio, tirocinio e lavoro stagionale (7000). Nel 2008 le priorità sono del tutto diverse: sui 150.000 posti previsti dal decreto, tolti i 44.600 riservati ai paesi con accordi di riammissione, il residuo pari a 105.400 viene riservato a migranti per “lavoro domestico e

assistenza alle persone”. Analoga la situazione nel decreto per il 2011: su 98.050 posti previsti, i 50000 posti residuali (tolta la “riserva geografica”) vengono ancora, e quasi interamente, destinati a colf e badanti.

Il Paese sembra dunque orientato ad utilizzare, per la propria crescita ed il proprio sviluppo, solo “colf e badanti”: scienziati, tecnici, qualificati, generici per settori che hanno fame di manodopera sembrano del tutto irrilevanti.

Per una politica degli ingressi: il background

Le considerazioni precedenti inducono a ripensare dalle fondamenta la politica degli ingressi, chiave di volta della politica migratoria, secondo alcuni principi che possono così sintetizzarsi:

1) La politica degli ingressi deve rendere meno impervia la procedura per l’entrata legale nel Paese. Più questa è complicata, maggiore è la spinta per entrare irregolarmente nel mercato del lavoro.

2) Restituire spazio alla programmazione dei flussi, con una seria analisi tecnica della potenziale domanda del mercato del lavoro, della sua possibile articolazione, delle capacità di accoglienza, delle risorse disponibili per le politiche di formazione e integrazione. Tale programmazione dovrebbe essere affidata ad un’agenzia tecnica indipendente (Organo di Programmazione dell’Immigrazione, OPI) le cui proposte sono sottoposte al Governo per l’adozione, previo parere del Parlamento e della Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali .

3) Sostituire al criterio – oggi prevalente – della “casualità” (“click day”) della scelta, quello della scelta “ragionata”, basata sulla valutazione dei “profili” individuali ritenuti più adatti a sostenere lo sviluppo e

preservare la coesione sociale della collettività. La determinazione dei profili, specie per alcune fasce di immigrati, deve tener conto anche di “qualità” personali non necessariamente legate alla immediata capacità di lavoro: l’immigrato è – anzitutto – una persona. Tali profili sono determinati dall’OPI e possono essere sintetizzati con criterio a “punti”, eventualmente integrato da altri criteri di valutazione. La previsione di una qualificazione più specifica per queste fasce di immigrati potrà così affiancarsi, anche in via sperimentale, agli ingressi ordinari per chiamata nominativa da parte del datore: ad esempio, negli ingressi per ricerca di lavoro, un’alta qualificazione può costituire una indiretta garanzia del risultato dell’incontro tra domanda e offerta.

4) La politica degli ingressi deve basarsi sul principio della “utilità” della migrazione per lo sviluppo economico, sociale e culturale del paese e per la sua coesione. Per questa ragione i criteri di ammissione debbono essere “ragionati” e “selettivi” e non casuali. Il Paese deve, nel contempo, rafforzare la sua capacità di accoglienza per persone richiedenti asilo e protezione, in linea con i principi della Costituzione. L’azione umanitaria è, di per se, “non selettiva”.

Proposte per il governo degli ingressi

Le politiche dei paesi d’immigrazione sono ovunque molto complesse per quanto riguarda i criteri di ammissione legale, a seconda delle caratteristiche dei migranti, delle necessità dell’economia e della società, della lunghezza della permanenza, delle finalità della stessa. In molti casi la complessità è accresciuta dalla stratificazione delle normative,

mentre si perde di vista la visione “unitaria” del fenomeno. Una riforma dell’attuale normativa dovrà includere i punti che seguono.

1) Ingresso per chiamata nominativa o numerica da parte di un datore di lavoro;

2) Ingresso con permesso di soggiorno per ricerca di lavoro subordinato alla prestazione di garanzia da parte di istituzioni (sponsor) appositamente autorizzate;

3) Ingresso con permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, subordinato alla prestazione di adeguata garanzia individuale. Le domande d’ingresso devono essere sottoposte a valutazione comparativa secondo i criteri prioritari stabiliti da OPI;

4) Ingresso con permesso di soggiorno di persone con specifici profili individuali e professionali. Le domande d’ingresso devono essere sottoposte a valutazione comparativa secondo i criteri prioritari stabiliti da OPI;

5) Ingresso con permesso di soggiorno per lavoro autonomo, con valutazione comparativa (OPI).

6) Ingresso per lavoro stagionale.

7) Normativa che agevoli l’ingresso in Italia per studio e formazione e che permetta la conversione dei permessi di soggiorno – al termine del curriculum di studio – in permessi per ricerca di lavoro,

Tutte le modalità d’ingresso hanno specifici tetti numerici indicati nei decreti flussi annuali. Per tutte le modalità d’ingresso di cui ai punti 1, 2, 3 e 4) è previsto un contributo da parte del datore di lavoro ad un Fondo nazionale per l’inserimento e l’integrazione dei migranti (FoNIM). Nel

caso del lavoratore autonomo, è lo stesso migrante che dovrà contribuire al fondo.

La politica degli ingressi dovrà anche stabilire nuove regole riguardanti la validità, la cui durata va estesa, dei permessi di soggiorno nonché le modalità del loro rinnovo (da trasferire agli enti locali). Prioritario è l'investimento per rendere scorrevoli le procedure, oggi fonte di alti costi, monetari e morali, per gli immigrati.

Infine, la questione della gestione dell'irregolarità. Fermo restando che il governo della migrazione esige l'azione più ferma per contenerla ai minimi termini (e determinante, a questo proposito, è il prosciugamento dell'economia sommersa), vanno stabilite forme di regolarizzazione che non affidino solo alle maxisanatorie (o alle sanatorie di fatto – come oggi avviene mediante i “decreti flussi”). Si può proporre quanto segue.

1) Immediata abolizione del reato di “immigrazione clandestina” e adeguamento della normativa alla direttiva europea sui rimpatri;

2) Estensione della “sanatoria” di fine 2009 riservata a “colf e badanti” alle altre categorie di lavoratori;

3) Concessione di regolarizzazioni “ad personam” a persone che abbiano determinate caratteristiche (fonte di reddito e lavoro stabili, collegamenti familiari, durata ragionevole del soggiorno, assenza di condanne...ecc). tali regolarizzazioni potrebbero essere concesse dal prefetto su proposta di una Commissione Territoriale.

4) Concessione di regolarizzazioni ad personam per atti di grande rilevanza umanitaria e sociale.

Immigrazione e riforme amministrative

Le gravi carenze rilevate in questi anni nel governo dell'immigrazione, che vanno dagli inaccettabili ritardi nella gestione dei permessi di lavoro all'abbandono degli strumenti di programmazione degli ingressi (documento triennale di programmazione ed assenza delle quote annuali), ripropongono con forza la necessità di affrontare "la questione amministrativa" sottesa al tema dell'immigrazione.

L'obiettivo di perseguire, nel lungo periodo, una nuova politica di selezione degli ingressi, per una immigrazione di qualità, non legata esclusivamente alle esigenze delle fasce più basse del mercato del lavoro, rafforza e rende urgente questa necessità.

Una politica migratoria in grado, almeno in parte, di scegliere l'immigrazione e non solo di subirla, presuppone infatti due caratteristiche allo stato assenti nelle amministrazioni di settore: la capacità di programmazione, e quindi di valutazione dei fabbisogni sociali e del mercato del lavoro; la capacità di valutare preventivamente le caratteristiche personali (livello di formazione, l'idoneità all'inserimento sociale ecc.) degli immigrati.

Anche la sola riattivazione del sistema previsto dalla legge Turco Napolitano, dopo le inerzie dell'ultimo decennio, non appare sufficiente. Come dimostrano le ripetute sanatorie l'amministrazione, allo stato, non solo non dispone delle due capacità indicate, ma neppure è stata in grado di selezionare in base al semplice criterio lavoristico, essendo costretta ad inseguire e ratificare ex post l'incontro tra domanda e offerta di lavoro

realizzatasi al di fuori e indipendentemente dalle procedure formalmente previste (ancora basate sulla irrealistica chiamata nominativa di lavoratori che dovrebbero trovarsi nei loro paesi di provenienza).

La riforma amministrativa può essere affrontata su tre diversi livelli di intervento.

Il primo riguarda il riassetto delle competenze a livello centrale. Il sostanziale fallimento del progetto del “grande Ministero del welfare” ha prodotto lo scorporo formale delle competenze del Ministero della salute, e, per il tema che qui interessa, l’abbandono del ruolo di elaborazione e di indirizzo nelle politiche di integrazione. La situazione appare molto più arretrata rispetto alla fase degli anni 90 del secolo scorso, quando la dialettica tra Ministero dell’interno e Ministero della solidarietà sociale esplicitava la natura duplice, di sicurezza e di integrazione, delle politiche di settore. Ora il Ministero dell’interno appare l’unico dominus della funzione.

Nel quadro attuale appare preferibile riprendere una proposta già avanzata che punta alla istituzione, secondo un modello attuato in vari paesi europei (es Francia e Regno Unito), di un Ministro per le politiche migratorie.

Il suo ruolo dovrebbe essere di coordinamento tra le varie altre amministrazioni, e centrale nella individuazione delle linee di indirizzo e programmazione perseguite dal governo. Se si sceglie la via (preferibile) di un Ministro senza portafoglio, dovrebbe essere sottolineato il suo legame con la Presidenza del Consiglio, e quindi la capacità di essere diretta emanazione delle politiche del premier in questo settore.

In secondo luogo, sempre a livello centrale, come indicato anche in altra parte di questo documento, dovrebbe istituirsi una agenzia tecnica in grado

di “depoliticizzare” il momento della programmazione degli ingressi, da effettuare soprattutto in base a scelte tecniche e di sostenibilità, e non solo per soddisfare mere esigenze di propaganda politica, come spesso avviene oggi. L’agenzia, oltre alla ricognizione di questi fattori, dovrebbe essere il centro di impulso per la diffusione delle “best practices” nei vari ambiti delle politiche migratorie, svolgendo una funzione di monitoraggio, di collaborazione e di perseguimento del miglioramento qualitativo dell’attività delle amministrazioni centrali e decentrate.

Il modello formale di riferimento potrebbe essere quello dell’Agenzia per i servizi sanitari regionali, ma l’investimento finanziario e delle risorse umane dovrebbe essere adeguato alla rilevanza del fenomeno migratorio.

Il Ministro per le politiche migratorie dovrebbe essere investito della vigilanza sull’Agenzia, che dovrebbe comunque mantenere una sua forte caratteristica di autonomia quale organo tecnico.

Da ultimo, la revisione delle procedure di ingresso, con l’introduzione delle modalità indicate in altra parte di questo documento, presuppone un radicale intervento di semplificazione. Sarebbe utile una ricognizione puntuale dei vari “lacci e laccioli” che i Governi Berlusconi hanno posto a carico degli immigrati (dal contratto di soggiorno alle minute ed inutili previsioni sui metri quadri delle abitazioni degli immigrati, alle soglie di reddito necessario per i ricongiungimenti familiari), ed una selezione di quelli realmente necessari rispetto a quelli orientati esclusivamente a “rendere difficile la vita” agli immigrati regolari.

Vanno anche ripensate le funzioni e l’organizzazione degli sportelli unici, sia per favorire l’ingresso degli enti locali nelle procedure di concessione, e soprattutto di rinnovo, dei permessi di soggiorno, e per evitare la

persistente frammentazione delle competenze che continua a creare disfunzioni e ritardi nello smaltimento del lavoro da parte delle amministrazioni interessate.