

ESTRATTO

Per il bene dell'Italia.

Programma di Governo 2006-2011

Migranti e nuovi italiani

Per una immigrazione governata

I flussi migratori verso l'Italia non sono un fenomeno eccezionale, interessano in modo simile ogni Paese sviluppato. Li alimentano fattori molteplici e complessi, in massima parte riconducibili agli squilibri di ricchezza sempre più acuti tra nord e sud del mondo, alle guerre, alla ricerca di libertà e diritti, a una globalizzazione disattenta all'impatto devastante prodotto sui Paesi in via di sviluppo.

Si emigra perché si spera di costruire una condizione migliore, in un contesto nuovo e difficile.

Come nel resto d'Europa, l'entità del fenomeno migratorio e le sue caratteristiche trasformano la nostra società in modo radicato, strutturale. Sono quasi tre milioni gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, il 4,8 per cento della popolazione, dato vicino alla media europea. Di loro, circa il 30 per cento risiede stabilmente sul nostro territorio da oltre cinque anni. È un'immigrazione articolata per provenienza, distribuita nelle grandi città e nei piccoli centri, che favorisce quindi l'obiettivo di interesse comune dell'adattamento reciproco.

Vogliamo partire da questi tre milioni di stranieri, una risorsa preziosa che fa già parte del nostro Paese. I dati parlano di persone pronte ad assecondare le esigenze del mercato del lavoro, spostandosi sul territorio tre volte più spesso dei nostri connazionali; impegnate a svolgere funzioni per le quali gli italiani non sono più disponibili: nella collaborazione familiare, nei servizi di pulizia, in agricoltura, nell'edilizia; vivaci e attive nel lavoro autonomo ma ancora poco presenti in quelle attività qualificate, adeguate al livello di istruzione di molti, per le quali gli italiani non sono sufficienti. Persone che crescono, e si formano, nelle scuole italiane: sono 400 mila i minori iscritti alle scuole dell'obbligo.

Le politiche degli anni recenti hanno negato la realtà di questo cambiamento. La legge Bossi-Fini, restrittiva e repressiva oltre ogni necessità, incentrata sulla sprezzante e miope equivalenza immigrato-forza lavoro, si è dimostrata una demagogica prova di forza, iniqua e inefficace. I flussi d'ingresso non si sono interrotti, gli stranieri sono stati confinati in una condizione di soggezione e precarietà intollerabile, contraria al rispetto della dignità e dei diritti della persona, alla nostra stessa idea di democrazia, oltre che terreno ideale per l'esplosione di disordini e tensioni sociali.

Intendiamo ripartire da zero, sostituendo le parole d'ordine della normativa in vigore – chiudere, emarginare, criminalizzare – con le nostre: governare, accogliere, costruire convivenza.

Il percorso legislativo che immaginiamo passa per l'abrogazione della legge Bossi-Fini, per una politica degli ingressi, per la regolamentazione organica del diritto di asilo, per il diritto di voto alle elezioni amministrative, per la modifica delle regole in tema di acquisizione della cittadinanza, per una legge a tutela della libertà religiosa e di culto.

È tempo di far prevalere una visione realistica della condizione migratoria, seguendo un percorso di stabilizzazione ed inclusione giuridica, trasferendo il più possibile agli enti locali le competenze amministrative successive al primo ingresso, ed eliminando le restrizioni assurdamente imposte all'immigrazione di alto livello nelle nostre università e centri di ricerca.

Dobbiamo far affermare l'idea che non esiste una contrapposizione fra cittadini comunitari, detentori di privilegi, e migranti che contribuiscono alla messa in discussione di questi, ma una battaglia politico-culturale comune per definire e preservare diritti e doveri, che per essere tali devono essere di tutti.

Gli stranieri non sono ospiti in prova perenne, ma nuovi cittadini con diritti e doveri che abitano gli stessi nostri luoghi e animano le stesse comunità locali, divisi da noi solo per la nazionalità d'origine. Per costruire una nuova società europea e migliorare la nostra stessa democrazia dovremo accettare l'idea di un'identità in divenire.

Gestire l'immigrazione con l'Europa e col Mondo

L'esperienza degli ultimi decenni insegna che le migrazioni internazionali non possono essere governate in maniera efficace da un singolo Stato di destinazione, ma richiedono efficaci forme di collaborazione tra Paesi di destinazione e con i Paesi d'origine e di transito.

Il governo di centrodestra, operando in una logica emergenziale e di breve periodo, ha interrotto positive esperienze di collaborazione bilaterale con alcuni Paesi d'origine e prodotto tensioni tanto superflue quanto deleterie con altri. Ha poi lanciato iniziative in contrasto con le norme internazionali e in violazione dei diritti umani dei migranti. Infine, ha inasprito le tensioni con i partner europei, trascurando al tempo stesso di far valere gli interessi del Paese.

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 ampie strategie regionali di sviluppo e stabilizzazione.

La forma della cooperazione tra Stati non è quindi più sufficiente. L'Europa ha affermato nel Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 la necessità e la volontà di adottare una vera e propria politica comune dell'immigrazione e dell'asilo, separata dalle questioni di sicurezza e giustizia penale, che restano essenzialmente delegate alla cooperazione intergovernativa.

Il Consiglio ha individuato quattro priorità:

- partenariato con i Paesi d'origine;*
- regime europeo comune in materia di asilo;*
- equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi;*
- gestione dei flussi.*

Tali azioni puntano alla costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia fondato «su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea».

Le intenzioni di Tampere restano ad oggi in gran parte inattuato. L'Italia deve attivarsi per rilanciare l'elaborazione di politiche comuni in attuazione di quegli obiettivi, che bilancino la componente di controllo con forti azioni a sostegno dell'integrazione e delle pari opportunità, ribaltando la logica discriminatoria che oggi prevale.

Dobbiamo impegnarci per dare sostanza a una strategia europea forte e integrata che metta in relazione le politiche migratorie con le politiche comunitarie di cooperazione allo sviluppo.

Dobbiamo poi sostenere la creazione di importanti fondi europei per le politiche dell'immigrazione e curare i rapporti con i Paesi dell'Europa meridionale - che conoscono problemi simili ai nostri nella gestione dei fenomeni migratori - allo scopo di elaborare posizioni comuni.

Dobbiamo appoggiare l'introduzione nella Carta costituzionale europea del principio di «cittadinanza europea di residenza», svincolato dalla nazionalità, che potrebbe consentire ai cittadini di Paesi extracomunitari che risiedono legalmente nella Ue di godere di diritti e doveri economici, sociali e politici.

Dobbiamo impegnarci a ratificare e promuovere la ratifica della Convenzione Onu sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

A livello internazionale, l'Italia deve promuovere politiche dell'immigrazione che rientrino nel disegno di una politica estera di pace e cooperazione.

Bisogna:

- riformare e rafforzare la cooperazione allo sviluppo in tutte le sue componenti, assumendo come priorità la valorizzazione dei migranti e della mobilità internazionale;
- rilanciare il dialogo e la cooperazione bilaterale con i principali Paesi di origine e di transito sui temi dello sviluppo

- economico e sociale di questi stessi Paesi e sulla riqualificazione delle politiche sui controlli migratori, che vogliamo efficaci e allo stesso tempo rispettose della dignità e dei diritti dei migranti;
- rafforzare i rapporti di collaborazione con le organizzazioni internazionali e le agenzie delle Nazioni Unite attive sui temi delle migrazioni internazionali e del contrasto al traffico di persone;
 - sviluppare le buone pratiche a sostegno del rientro dei migranti;
 - riconoscere pienamente i diritti pensionistici dei migranti, garantendo l'effettiva erogazione agli immigrati e ai familiari superstiti della pensione, se maturata, o in caso contrario la totalizzazione dei contributi o il rimborso di quanto versato;
 - sottoporre a ratifica del Parlamento tutti gli accordi bilaterali, compresi quelli esistenti, previa eventuale rinegoziazione, nell'ambito di un'azione diplomatica generalizzata volta ad assicurare il pieno rispetto dei diritti dei migranti, in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

Vie legali per l'immigrazione

I migranti sono prima di tutto persone, che cercano di costruire un proprio progetto di vita non determinato dalla condizione che il caso ha attribuito a ciascuno. Per questo le politiche dell'immigrazione non possono avere come unica determinante gli interessi economici e sociali della realtà di arrivo delle migrazioni, cancellando soggettività e diritti dei migranti.

La legge Bossi-Fini, costruita sul contratto di soggiorno, cancella l'individualità del migrante, prevede un meccanismo rigido e complesso di «quote» molto al di sotto dei reali fabbisogni lavorativi e demografici, punta a mantenere il migrante in una condizione di costante precarietà.

L'attuale governo ha investito massicciamente sul terreno della repressione: l'80% delle risorse è stato destinato ad azioni di contrasto, detenzione, rimpatrio. L'unico risultato è stato quello di indirizzare le spinte migratorie verso vie illegali, alimentare clandestinità e crescita di flussi irregolari.

Gli Stati perdono così la capacità di conoscere e controllare gli ingressi e si limitano ad intervenire a valle con provvedimenti di sanatoria. Non è un caso che il 70% degli attuali immigrati regolari sia passato dalla condizione di clandestinità o irregolarità e abbia regolarizzato successivamente la propria posizione.

Dobbiamo costruire un nuovo patto tra lo Stato italiano e i

cittadini stranieri, offrendo vie legali all'immigrazione, creando una convenienza all'ingresso regolare, eliminando la finzione dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, riconoscendo la soggettività del migrante.

Possiamo raggiungere l'obiettivo attraverso un sistema articolato di diversi strumenti, combinati in una politica attiva degli ingressi da legare al contesto europeo e al ruolo attivo dell'Italia in Europa.

La programmazione dei flussi d'ingresso per lavoro a vocazione stabile deve essere flessibile, su base triennale, integrabile annualmente in seguito a verifica degli andamenti e rapportata alla realtà del fenomeno per come si è registrato nel tempo. Dobbiamo basarla sul confronto con le parti sociali e i diversi livelli istituzionali, e accompagnarla con le misure necessarie per l'adeguamento dei sistemi di welfare e dei contesti abitativi locali. Tale programmazione deve essere discussa in un'apposita sessione parlamentare.

Possiamo aumentare la flessibilità di questa programmazione tramite:

- lo scorporo dalla programmazione triennale di alcune categorie di lavoratori: collaboratori domestici e di cura, per i quali si può ipotizzare un canale continuativo d'ingresso su domanda; lavoratori stagionali, per i quali può essere ampliata la possibilità di permessi di soggiorno pluriennali;
- una politica attiva di attrazione di studenti immigrati e professionalità specifiche di alta qualificazione, grazie a pacchetti di sostegno che non si limitino alla concessione del permesso di soggiorno.

Dobbiamo assolutamente superare la situazione attuale per cui, per il singolo soggetto straniero, è facilissimo passare da una posizione regolare a una irregolare, mentre è praticamente impossibile il percorso inverso. Per questo dobbiamo assolutamente semplificare i meccanismi d'ingresso e stabilizzazione tramite:

- l'introduzione del permesso annuale per ricerca di lavoro, da rilasciare in seguito a prestazione di precise garanzie economiche;
- la reintroduzione della figura dello sponsor, privato, imprenditoriale o istituzionale;
- l'istituzione di un meccanismo di regolarizzazione permanente ad personam per lo straniero in possesso di determinati requisiti;
- la previsione di norme che regolino la possibilità di convertire permessi brevi in permessi di lavoro.

Pur rendendo più flessibile l'accesso al territorio italiano non dobbiamo sottovalutare la questione della sicurezza. Vogliamo anzi affrontarla togliendo terreno alle organizzazioni criminali, che lucrano sulla pressante richiesta di aggirare barriere e filtri severi soltanto sulla carta. Per ridurre il fenomeno dell'irregolarità a dimensioni fisio-

logiche, quindi gestibili, dobbiamo contrastare efficacemente il lavoro nero e l'economia sommersa, inasprire le pene per i trafficanti e gli sfruttatori dei migranti, introdurre misure premiali per gli irregolari che collaborino con le autorità per individuare e sanzionare i trafficanti e gli sfruttatori del loro lavoro e ridurre la discrezionalità amministrativa, fissando procedure chiare anche per i consolati e le rappresentanze diplomatiche, così da prevenire e contrastare ogni eventuale abuso.

La legge Bossi-Fini prevede praticamente un solo strumento, l'espulsione: costoso, incerto nei risultati, potenziale minaccia a diritti e garanzie fondamentali propri di tutti gli individui.

Dobbiamo invece approntare un complesso di misure giuste ma efficaci:

- graduare le misure di espulsione, modulandole sul grado di integrazione e situazione personale;
- prevedere sanzioni limitate e un meccanismo premiale per l'immigrato irregolare che collabora all'identificazione e al rimpatrio;
- consentire alle autorità di pubblica sicurezza di utilizzare misure di sorveglianza di pubblica sicurezza dove il trattenimento non sia necessario.

L'adozione di queste norme comporta il superamento dei Centri di Permanenza Temporanea. Dobbiamo comunque approntare strumenti efficaci per assicurare l'identificazione degli immigrati e il rimpatrio di quanti vengono legittimamente espulsi.

Politiche del soggiorno e della cittadinanza

Favorire l'inserimento dei cittadini stranieri nella comunità italiana è interesse di tutti. La coesione sociale, il senso di comune appartenenza e lealtà alle leggi 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 nell'accesso ai diritti previsti dalla legge, e alle opportunità offerte dal lavoro, dalle capacità individuali, dalla partecipazione alla vita democratica.

La legge Bossi-Fini ha reso più difficile il processo di integrazione dei cittadini stranieri, assorbendo la materia dell'immigrazione in quella dell'ordine pubblico. Dalla Corte dei Conti apprendiamo che ogni 5 euro dei fondi pubblici destinati agli immigrati, solo 1 viene speso per l'integrazione e 4 vengono destinati al contrasto - inefficace - dei flussi irregolari. Inizialmente le due voci erano alla pari. Se si considerano realisticamente i flussi migratori, tale impostazione appare decisamente miope.

Gli immigrati giocano un ruolo attivo e importante nel mercato

del lavoro: nel 2002 le loro retribuzioni hanno raggiunto i 10 miliardi di euro, con grande beneficio per l'INPS; hanno investito in immobili 10 miliardi di euro, hanno contratto mutui per 5 miliardi. Non possiamo chiuderci, dobbiamo al contrario stabilizzare e includere.

Vogliamo "includere sul lavoro":

- attuando la Convenzione OIL n.143 del 1975, che prescrive parità di trattamento e piena parità di diritti per i lavoratori extracomunitari regolari;
- introducendo meccanismi affinché ai cittadini migranti vengano riconosciuti titoli di studio e qualifiche professionali acquisiti nei paesi di provenienza e/o di transito;
- prevedendo meccanismi di regolarizzazione per emersione da lavoro nero;
- introducendo robuste politiche antidiscriminatorie sul mercato del lavoro;
- disciplinando e sostenendo il lavoro autonomo.

Includere nella sfera personale:

- semplificando i ricongiungimenti familiari;
- adottando una legge sulla libertà religiosa e di culto;
- sostenendo l'intermediazione culturale;
- sviluppando iniziative per l'apprendimento della lingua e della italiana e dell'educazione civica da parte degli adulti;
- introducendo forme di assistenza e difesa civica;
- rafforzando la cooperazione con le associazioni degli stranieri.

L'attuale disciplina delle pratiche di soggiorno perpetua il senso di precarietà: stranieri che risiedono in Italia da decenni continuano ad essere trattati dall'amministrazione italiana come persone appena arrivate.

I frequenti rinnovi dei permessi di soggiorno di breve durata producono conseguenze sulle strategie d'inserimento degli immigrati, e paralizzano i nostri uffici sottraendoli alle funzioni investigative e all'attività di controllo del territorio.

Dobbiamo semplificare la materia:

- eliminando il "contratto di soggiorno";
 - introducendo permessi di soggiorno di durata più ragionevole e crescente ad ogni rinnovo;
 - garantendo tempi certi per le pratiche;
 - trasferendo la competenza per le pratiche di rinnovo dei permessi agli enti locali;
 - potenziando gli sportelli di orientamento e consulenza legale già istituiti da numerose amministrazioni locali;
 - semplificando e velocizzando l'acquisizione della carta di soggiorno, da rilasciare - senza vincoli riferiti a requisiti di reddito e abitativi - dopo un periodo di tempo, inferiore all'attuale, durante il quale la persona immigrata è posta in condizione di accedere all'apprendimento della lingua italiana attraverso adeguate opportunità concesse dalla scuola pubblica.
- Dobbiamo inoltre riconoscere valore alla risorsa costituita

dagli stranieri e dai loro figli, molti dei quali nati nel nostro Paese, che considerano l'Italia la loro terra.

Quasi un decimo delle nascite totali in Italia riguarda figli di immigrati, quasi mezzo milione sono i minori immigrati con i genitori, nelle scuole gli studenti stranieri costituiscono il 4 per cento della popolazione studentesca.

Dobbiamo investire sull'integrazione scolastica dei bambini stranieri, impedendo che si creino segregazioni all'interno della scuola. Dobbiamo anche promuovere il diritto allo studio a livello universitario per le seconde generazioni.

Né possiamo ritardare l'attribuzione di nuovi diritti sul piano della cittadinanza: dobbiamo introdurre il diritto di voto alle elezioni amministrative dopo un congruo numero di anni di residenza, riformare la legge sulla cittadinanza, legandola per i nuovi nati allo «ius soli», riducendo il tempo necessario per l'acquisizione e rendendo espliciti e ben definiti i requisiti per la naturalizzazione.

Riteniamo che le politiche per gli immigrati debbano essere rese coerenti con l'intero quadro del welfare state: le politiche abitative e di contrasto al mercato nero degli affitti, di assistenza socio-sanitaria, di incentivo all'occupazione, previdenziali, non devono discriminare né creare "ghetti".

Il governo di centrodestra ha demolito le basi delle politiche d'integrazione gettate nel 1998; dobbiamo tornare a investire nell'integrazione, ripristinando il Fondo per le politiche migratorie e rilanciando l'attività della Commissione per le politiche d'integrazione.

Diritto di asilo

La Costituzione italiana e gli accordi internazionali, liberamente sottoscritti dal nostro Paese, garantiscono protezione ai rifugiati e ai richiedenti asilo. Queste norme sono però ancora largamente inapplicate, quando non apertamente violate. Ogni nazione democratica e civile ha il dovere di accogliere chi fugge da guerre, pulizie etniche, persecuzioni per motivi religiosi, politici, di genere o di orientamento sessuale.

In Italia il diritto di asilo è indebolito dall'assenza di un quadro legislativo adeguato, e lascia spazio per il ricorso a pratiche illegali (come i respingimenti collettivi attuati dall'attuale governo) che hanno attirato su di noi fondate critiche e discredito da parte dell'Europa.

Approveremo senza ulteriori ritardi una legge organica di attuazione dell'articolo 10 della Costituzione che permetta di dare reale protezione ai rifugiati e di rispettare interamente i diritti dei richiedenti asilo.

Tale legge deve strutturarsi intorno ad alcuni punti fondamentali:

- l'introduzione di meccanismi che consentano una reale capacità di identificare il richiedente e di distinguere tra richiedenti asilo e migranti per motivi economici;
- la fissazione di norme procedurali rigorose e di meccanismi di controllo che assicurino l'effettivo accesso alla procedura d'asilo, l'assistenza necessaria fin dal momento dell'ingresso in Italia e il rispetto del principio internazionale di non respingimento;
- la previsione di un'unica ed equa procedura di esame delle domande di asilo, con criteri certi e approfonditi di valutazione delle domande, escludendo ogni discrezionalità amministrativa per dare la massima garanzia di imparzialità. Le commissioni che vagliano il diritto d'asilo devono essere indipendenti dall'esecutivo.

L'esame delle domande deve essere più rapido:

- la garanzia di effettività del diritto al ricorso contro la decisione amministrativa di rigetto della domanda di asilo. Ciò comporta l'accesso al patrocinio gratuito e il divieto di allontanamento del ricorrente fino ad esito del giudizio;
- la definizione, in linea con la normativa comunitaria, dello status giuridico del titolare di protezione umanitaria, introducendo regole certe e prevedendo esplicitamente la possibilità di conversione del titolo di soggiorno in lavoro o studio in presenza dei requisiti di legge;
- la pianificazione di programmi adeguati volti all'accoglienza e all'inserimento sociale degli stranieri ai quali è stato riconosciuto il diritto all'asilo, con il coinvolgimento del volontariato;
- introduzione di forme di rimpatrio assistito praticabili e rispettose dei diritti umani, in condizioni di dignità e sicurezza, al momento della cessazione della protezione.

