

Anticipazioni

Dossier statistico Immigrazione 2003

Roma, 10 marzo 2003 ore 11.00
Sala Stampa Estera - Via dell'Umiltà, 83C

Il punto sulla regolarizzazione

(sac. Vittorio Nozza – direttore Caritas Italiana)

Un'operazione così importante come quella della regolarizzazione offre lo spunto per una riflessione sull'intera politica migratoria. Questo è lo sforzo, del resto, che si propongono di fare ogni anno la Caritas Italiana, la Fondazione Migrantes e la Caritas diocesana di Roma sia con le anticipazioni del Dossier Statistico Immigrazione, in questo periodo dell'anno, che con la presentazione dell'intero rapporto, in autunno.

Ho impostato il presente intervento in una serie di sette punti, nei quali vengono sottolineate, specialmente, le dimensioni operative e propositive:

- Collaborazione e contributo critico
- Dalla regolarizzazione alla programmazione
- Quote ragionevoli, ricerca del posto di lavoro, sponsorizzazione
- Carta di soggiorno, precarietà
- Politiche di integrazione da incrementare e da rinsaldare
- Rifugiati, accoglienza e ricadute dell'attacco all'Iraq
- L'Italia e il futuro dell'immigrazione

1. Collaborazione e contributo critico

L'introduzione della regolarizzazione ha in un certo senso destabilizzato la rigidità dello schema originario della legge sull'immigrazione. È infatti saltato, nei fatti, il criterio del "che vengano nel numero più basso e si trattengano il meno possibile", versione aggiornata di quel criterio dell'immigrazione zero che ha sempre distinto le posizioni più chiuse in materia. Criterio, respinto in sede europea, e insostenibile in Italia nel momento stesso in cui erano le imprese e le famiglie ad aver bisogno di prestazioni lavorative non soddisfatte dal personale italiano. E così dicasi per quel che concerne professioni, come gli infermieri, costantemente disertate dai cittadini della repubblica.

L'annuncio stesso della regolarizzazione, ha avuto una funzione attrattiva sia verso coloro che erano già in Italia nella condizione di sans papier, sia verso altri che, per le vie tortuose proprie delle migrazioni coperte, hanno fatto in modo o tentato di trovarsi nella posizione giusta per inoltrare la domanda. E la conferma sta nel numero davvero elevato delle richieste di regolarizzazione presentate ai terminali della rete capillare delle poste. Questo è stato senz'altro uno snellimento procedurale apprezzabile a fronte di precedenti situazioni che avevano registrato resse incontenibili alle porte dei palazzi della pubblica amministrazione.

L'impegno di tutte le forze ecclesiali è dunque ora finalizzato alla migliore applicazione della normativa sull'immigrazione e al buon esito delle richieste di regolarizzazione. Siamo stati e continuiamo a essere leali collaboratori dello Stato e mettiamo a disposizione una rete operativa che non ha l'eguale. A tale scopo ci siamo anche preoccupati di dare suggerimenti per la migliore

definizione del Regolamento di applicazione della normativa sull'immigrazione. Non si vuole però che questa collaborazione e questa disponibilità vengano equiparate alla rinuncia al diritto di valutare criticamente le situazioni che non riteniamo vadano nel verso giusto. Pensiamo, anzi, che anche la valutazione critica, di merito, sia un'utile forma di collaborazione.

2. Dalla regolarizzazione alla programmazione

Il documento che abbiamo predisposto sulla regolarizzazione, e che è stato trasmesso al Ministero dell'Interno, non si sofferma sul problema dei ritardi. I tempi restano lunghi e quindi esposti ad una quantità di variabili non previste da un legislatore che immaginava che il disbrigo delle pratiche potesse avvenire nel giro di trenta giorni. Che accade se un lavoratore è costretto a dimettersi per via di condizioni inaccettabili? Non si può applicare al caso, estensivamente, la regola che consente di ottenere sei mesi di permesso per trovare un lavoro quando intervenga la morte del datore di lavoro. Allo sveltimento dell'avvio, di fatto è seguito un intasamento, con problemi aggiuntivi e situazioni non previste che hanno richiesto adattamenti e modulazioni di flessibilità. In ogni caso proprio il formarsi della coda virtuale di coloro che chiedono il contratto di soggiorno ha fatto toccare con mano quanto fosse schematico l'impianto di una normativa che legava in modo meccanico l'ottenimento del soggiorno con l'esistenza di un contratto di lavoro già perfezionato.

Le cronache hanno aiutato a capire le incongruenze derivanti da una pedissequa applicazione della legge. A metà febbraio i prefetti di Bergamo e di Bologna hanno dovuto dar prova alle risorse di una burocrazia intelligente per colmare un vuoto normativo come quello che avrebbe portato all'espulsione di quegli immigrati che avessero perso il lavoro prima del termine della sanatoria. Tenuto conto del prolungarsi dei tempi (dal mese inizialmente previsto all'incertezza che domina la scena) veniva ad essere di fatto impedito al disoccupato in attesa di sanatoria di ricercare un'occupazione regolare, così incentivando lavoro nero ed evasione contributiva. Ora questa lacuna è stata riempita di buon senso e la ricerca di un lavoro regolare è assicurata anche in corso di sanatoria.

Resta invece insoluto il problema dell'eventuale uscita temporanea dei regolarizzandi dal territorio italiano per motivi familiari o comunque importanti: la malattia di un congiunto all'estero, il matrimonio o il funerale di un parente che avvenga fuori d'Italia. Alcuni operatori hanno parlato di una sorta di domicilio coatto in Italia. Un'espressione forte che però rende l'idea del forte disagio umanitario di leggi concepite solo in rapporto ai numeri e non alle istanze vitali di esseri umani nei loro rapporti familiari e sociali.

Anche se la situazione continua a essere grave, diamo comunque credito alle dichiarazioni del Governo che ritiene di poter chiudere la partita entro l'anno o poco più in là. Auspichiamo che l'iter della regolarizzazione proceda in modo solerte e omogeneo sul territorio nazionale, con soluzioni pratiche utili sia ai datori di lavoro che agli immigrati. E' di grande importanza l'investimento che verrà fatto sulla Pubblica Amministrazione, nelle cui mani è in parte rilevante l'applicazione concreta della normativa, che pone in capo ai cittadini stranieri una serie di pratiche burocratiche dal cui espletamento deriva la loro condizione giuridica e sociale.

Detto questo, vogliamo andare più in profondità. È l'ultima regolarizzazione in se stessa a porre con prepotenza l'interrogativo se l'Italia si stia mostrando in grado di programmare i flussi migratori. A suscitare queste perplessità sono l'inattesa dimensione numerica dell'operazione e il fatto che sia la quinta della serie iniziata a metà degli anni '80. Sarebbe utile prendere atto del fatto che la

stragrande maggioranza della popolazione immigrata, soggiornante in Italia, non è passata attraverso il sistema della programmazione ufficiale. Il problema è immenso, continuerà a creare inconvenienti e rischia di generare una sfiducia di fondo (così è stato in gran parte nel 2002) sulle possibilità di entrare legalmente in Italia. Ai passi in avanti fatti in materia di lavoro stagionale (aumento delle quote, previsione di un permesso triennale) bisogna aggiungere linee di apertura anche per l'inserimento stabile.

3. Quote ragionevoli, ricerca del posto di lavoro, sponsorizzazione

Sussiste innanzi tutto il problema della determinazione di quote ragionevoli di lavoratori, e cioè adeguate, per l'inserimento stabile in Italia. Per il 2002 si è trattato di 20.000 posti fissati tardivamente e fatti slittare al 2003. Il 2002 era comunque l'anno della regolarizzazione, già di per sé destinata a sanare tanti nuovi inserimenti. L'attenzione va perciò concentrata sul futuro:

- Qual è il fabbisogno previsto per il 2003?
- Quando si pensa di determinarlo?
- Quale sarà la ripartizione tra ambito aziendale e ambito familiare?

Entrando nel cuore del problema, bisogna chiedersi se la stipula preventiva del contratto sia sempre il sistema più adeguato per far incontrare domanda e offerta di lavoro. Sappiamo che per le famiglie e le piccole realtà aziendali non è così e che sussiste la necessità di una conoscenza previa tra le due parti. Merita a questo punto di essere presa seriamente in considerazione la venuta per ricerca del posto di lavoro, possibilità che il Parlamento Europeo ha autorevolmente raccomandato alla Commissione Europea di inserire nella normativa da far valere a livello comunitario. E, a questo proposito, merita anche di essere ripresa in considerazione, eventualmente perfezionandola ulteriormente, la sponsorizzazione, un istituto giuridico che era risultato efficace e che tra le famiglie italiane, tra gli immigrati e le piccole realtà aziendali aveva fatto rinascere fiducia nelle vie legali dell'inserimento.

4. Carta di soggiorno, precarietà

Per chi è già in Italia bisogna porre fine al senso di precarietà che rovina la vita fino a quando non si entra in possesso della carta di soggiorno. Innanzi tutto da parte del Governo sarebbe necessaria con estrema urgenza la messa a disposizione di dati su quanti hanno ottenuto questo beneficio. Può darsi che non siano più pochi, come lo erano all'inizio del 2001, ma è tempo di mettere le carte in tavola. Questo elemento serve per valutare l'andamento della normativa sull'immigrazione e se l'amministrazione non si fosse ancora attrezzata per raccogliere questo dato, bisogna che vi ponga rimedio al più presto.

Va poi ripreso un suggerimento avanzato più volte in ambito sociale. Le condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno, che presuppongono la disponibilità di un reddito e di un lavoro, sono eccessivamente rigide in un paese profondamente contrassegnato dal lavoro nero. Sono troppi gli immigrati stretti dall'angoscia perché al momento del rinnovo del permesso, pur non essendo mai ricorsi all'assistenza pubblica ed essendosi comportati sempre onestamente, non avranno il rinnovo del permesso di soggiorno perché il loro reddito è guadagnato in nero e, pertanto, dovranno o rimpatriare o ingrossare la fascia dell'irregolarità. La colpa va attribuita a loro o ad altro? E' proprio ragionevole costringerli ad andare via e farne venire degli altri che si troveranno poi nella stessa situazione? La specifica previsione normativa, contenuta nella legge 40/1998, andrebbe a nostro avviso riveduta.

5. Politiche di integrazione da incrementare e da rinsaldare

Le politiche di integrazione abbisognano di maggiori investimenti e di un piano molto ambizioso e molto coinvolgente. Questo tipo di impegno condiziona positivamente la coesione della società e garantirà una convivenza pacifica tra portatori di differenti culture, secondo un patto chiaro di rispetto delle regole fondamentali del paese e accettazione di tutte le diversità compatibili. Di questo si parla poco, quanto meno non a livello diffuso, e non si avverte ancora nella maniera dovuta la necessità di un innesto armonioso di quote così consistenti di nuova popolazione. E' invece questo l'ambito che consente di valorizzare l'apporto delle forze sociali: i sindacati, le associazioni e il volontariato tra gli italiani e tra gli immigrati, le loro associazioni e i mediatori culturali che possono mettere a disposizione. Su questo punto non si sono fatti passi in avanti rispetto al passato, quando si proponeva, si discuteva, si studiava, si consultava, ci si riuniva. Il mondo sociale non viene valorizzato nella maniera dovuta anche se continua ad essere l'energia di legame fondamentale. Servono dei grandi disegni societari per inquadrare un fenomeno così ampio e strutturale qual è l'immigrazione. E' tempo di riprendere in mano le norme sulla cittadinanza, comparativamente restrittive rispetto a quanto avviene in altri paesi, e la stessa normativa sulla partecipazione al voto amministrativo, che altri paesi hanno realizzato senza per questo rischiare il fallimento. Anzi, è innanzi tutto nostro interesse far sì che i nuovi venuti si sentano protagonisti nell'affrontare i problemi della nostra società.

6. Rifugiati, accoglienza e ricadute dell'attacco all'Iraq

A livello di Unione Europea, solo ultimamente è venuta alla luce una proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione. E' una misura che attende dal 1999. Un regime europeo comune in materia di asilo dovrebbe, a breve termine, permettere di determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo e di prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato. Il regime dovrebbe anche essere integrato da misure che prevedano forme complementari di protezione e offrano uno status adeguato alle persone che necessitano di tale protezione. Inoltre la normativa comunitaria dovrebbe condurre, nel lungo periodo, ad uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per coloro ai quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo. Dovrebbero infine essere incentivati gli accordi sulla protezione temporanea degli sfollati, basati sulla solidarietà tra gli Stati membri.

Anche l'Italia non ha ancora, malgrado la prescrizione della Costituzione, una legge sul diritto d'asilo. In calce all'attuale legge sull'immigrazione sono stati aggiunti due passaggi relativi a questa questione, sui quali la Caritas e la Migrantes hanno espresso preoccupazione perché non sembrano presentare sufficienti garanzie in fase di esame delle domande e di eventuali ricorsi, a fronte di una normativa sulle espulsioni che trova immediatamente applicazione. Saremmo ben contenti di ricrederci, constatando che le nostre preoccupazioni a livello applicativo non trovano più ragioni di esistere.

Un altro nostro auspicio è il potenziamento del Piano nazionale Asilo, sul quale abbiamo riferito ampiamente nel "Dossier Statistico Immigrazione" e al quale dedicheremo ulteriori energie, sperando che questo avvenga anche a livello pubblico. Con la speranza che finalmente venga sradicata la cattiva abitudine di

parlare di irregolari e clandestini anche quando si tratta di richiedenti asilo. Ora c'è un piccolo spiraglio di luce, costituito dalla ripresa del dibattito parlamentare sul testo della legge organica che reca Norme relative alla protezione umanitaria ed all'asilo. È urgente che venga approvata senza se e senza ma.

In questa situazione già di per sé precaria gli effetti di un attacco all'Iraq rischiano di essere devastanti, qualunque sia il numero dei profughi che ne deriverà. Lo scenario appare ancora molto confuso. C'è però un certo fatalismo nel modo di mettere in preventivo qualche centinaia di migliaia di profughi per via della seconda guerra del Golfo. Fatalismo nel senso che si dà per acquisito il ricorso alle armi con tutte le devastazioni conseguenti. Bisognerebbe fermarsi un momento a meditare se la previsione di un esodo comunque gigantesco, ancorché non immediatamente a ridosso dell'Italia, non sia di per sé un argomento sufficiente, non ce ne fossero altri, per deprecare che la logica della guerra faccia ancora una volta il suo corso. Se vi sarà un conflitto, le ripercussioni sulla popolazione civile potranno essere diverse secondo che si tratti di una guerra lampo o di medio-lunga durata e, comunque, è presumibile che i flussi interesseranno perlopiù i paesi limitrofi. Si consideri, infatti, che i rifugiati iracheni nel mondo sono oggi 350.000, al terzo posto valore assoluto, e ben 250.000 risultano trovarsi in Iran. Un eventuale arrivo in Europa e in Italia, se avrà luogo, avverrà in un secondo momento e con cifre comunque contenute, vista la distanza, i costi e le difficoltà per organizzare i viaggi. Sarà comunque importante prevedere per loro, in caso di conflitto, uno status giuridico adeguato, come il permesso di soggiorno per protezione temporanea. Fermo restando che dovrà essere garantito comunque il diritto di chiedere asilo a chi ritenga di doverlo fare.

7. L'Italia e il futuro dell'immigrazione

I numeri, anche quando non vengono esagerati, dicono che la presenza degli immigrati in Italia sarà sempre più cospicua: attualmente sono all'incirca 1 ogni 25 italiani, ma diventeranno 1 ogni 10 italiani. Può essere d'aiuto a tal fine pensare che il futuro che ci può attendere è già presente in altri paesi: gli immigrati hanno un'incidenza del 10% negli Stati Uniti, del 16% in Canada e del 20% in Svizzera e in Canada. Il confronto può essere condotto anche con vari Stati dell'Unione Europea, a partire dalla Germania. Si tratta di paesi che hanno programmato il loro futuro, tenendo conto della necessità strutturale dell'immigrazione, e hanno mostrato nel concreto che con l'immigrazione si può convivere. Il vero problema, quindi, non è il numero degli immigrati, quando questi sono necessari per i bisogni della società, bensì la mancanza di politiche che riescano ad essere inclusive nei confronti delle persone delle quali si ha bisogno.

È stato calcolato che il 60/70% degli stranieri che vivono in Italia abbia avuto almeno un contatto con uno dei 3000 centri d'ascolto promossi dalle Caritas Diocesane. Ma chi, a giusto titolo, può essere considerato come protagonista dell'accoglienza ha anche il diritto-dovere di rappresentare in ogni direzione, dalle istituzioni all'opinione pubblica, sia i casi specifici che le situazioni di gruppo che denotano un deficit di qualità umana, una trasgressione evidente dei diritti dei poveri. La testimonianza della carità non è assistenzialismo, ma accompagnamento e sostegno di chi, non importa da dove provenga, esige di essere incluso in un circuito di pienezza umana.

Per questo la Caritas e la Migrantes non si fermano al primo aiuto, che pure è insostituibile, ma operano per attivare tutti gli interventi pubblici e privati che concorrano al miglior inserimento sociale di chi viene da noi per cercare lavoro. Eppure il capitolo dell'integrazione dei migranti sembra rimosso culturalmente

prima che legislativamente. E tuttavia un simile ostacolo non può bloccare né l'impulso a reclamare politiche adeguate né a promuoverne direttamente nel quadro di una politica organica degli interventi e dei servizi sociali, a scala nazionale regionale e locale.

Sempre più si manifesta l'esigenza di porre mano a misure organiche di formazione, di orientamento, di facilitazione nell'inserimento, di mediazione culturale verso il lavoro e/o verso l'ambiente sociale. Sono cose giuste in sé. Ma sono anche scelte da collocare nella logica di investimenti produttivi per lo sviluppo economico e il benessere sociale. Noi siamo in sintonia con quanti ritengono che il fenomeno migratorio debba essere collocato in un quadro di sinergie che toccano diverse funzioni:

- il lavoro,
- la casa,
- la formazione delle madri e la cura dei figli,
- l'insegnamento della lingua e della Costituzione italiana (e poi di quella Europea),
- la formazione professionale,
- l'orientamento al lavoro
- e il coinvolgimento degli imprenditori.

Naturalmente - e la notazione vale per chi ci taccia di buonismo - questo impegno va congiunto con la dovuta severità nei confronti di chi non rispetta le regole e alimenta i traffici clandestini.

Se oggi ci occupiamo specificamente delle vicende della regolarizzazione in corso, non è che su di essa limitiamo il nostro orizzonte. Il problema dell'Italia e dell'Europa è quello di darsi non solo una normativa ma anche un costume di accoglienza, vissuti entrambi come indici di civiltà. L'Italia è divenuta da poco paese di immigrazione e non ha ancora conquistato una forma mentis adeguata alla nuova situazione. Ma è questo il terreno da arare in profondità, senza lasciar campo a pregiudizi, preclusioni e false benignità. C'è molto da fare per trovare la giusta sintonia. C'è soprattutto da studiare, conoscere le persone, ma anche i costumi, le storie, i modi di esprimersi, gli orientamenti di quelli che arrivano. Non per assimilarli o per essere assimilati; ma per stabilire le basi di una convivenza e un'interazione autentica. Non è fuori posto ricordare da ultimo la necessità di un minimo di solidarietà a livello globale nei confronti di paesi dallo sviluppo debole e dalle esigenze occupazionali forti: la pace nel mondo si sostanzia anche in questi intrecci.

Mi piace qui concludere con le parole, sempre illuminanti di Giovanni Paolo II, nel Messaggio per l'89ª giornata mondiale del migrante e del rifugiato (2003): "Sempre più radicati in Cristo, i cristiani devono sforzarsi di vincere ogni tendenza a chiudersi in se stessi e imparare a discernere l'opera di Dio nelle persone di altre culture. Ma solo l'autentico amore evangelico potrà essere talmente forte da aiutare le comunità a passare dalla mera tolleranza verso gli altri al rispetto autentico delle loro diversità. Solo la grazia redentrice di Cristo può renderci vittoriosi nella sfida quotidiana di passare dall'egoismo all'altruismo, dalla paura all'apertura, dal rifiuto alla solidarietà".
Grazie.