



Oltre la crisi: riforme per il governo delle migrazioni

I

Il senso del documento

1. Questo documento nasce dalla profonda convinzione che la questione migratoria e la discussione sulle politiche che la governano vadano sottratte ai preconcetti ideologici e affrontate nella piena consapevolezza della complessità dei vantaggi e dei costi che essa genera per i numerosi attori coinvolti. Indubbi sono i benefici che l'immigrazione produce per la demografia del paese, che è profondamente squilibrata; per la popolazione attiva autoctona, in potenziale declino; per un dinamismo sociale che risulta assai affievolito. Ma numerose e a volte acute sono anche le criticità che inevitabilmente sorgono dall'incontro e dal confronto di cittadini e migranti, con esperienze personali, condizioni di vita, radici culturali diverse. Vantaggi e svantaggi che vanno governati per aumentare i primi e attenuare i secondi, tenendo conto della diversità degli interessi in gioco e della pluralità ed eterogeneità degli attori coinvolti: gli immigrati (lavoratori, familiari, rifugiati e richiedenti asilo, studenti, rentier), le istituzioni (pubbliche, private e del privato sociale) chiamate a interagire con i migranti, le varie articolazioni (famiglie, collettività di origine immigrata, imprese) del corpo sociale e, infine, le famiglie e le società dei paesi di origine.

2. Dalle valutazioni più attendibili circa lo stato attuale del fenomeno emergono e si rafforzano i segnali di un rallentamento, forse non transitorio, dell'intensità dei flussi d'ingresso che, nel primo decennio del secolo, hanno determinato l'eccezionale aumento - oltre tre milioni - dello stock migratorio. La riforma delle politiche migratorie rimane una priorità per il Paese, pur nella tregua attuale che forse annuncia un ciclo migratorio più maturo. È una tregua determinata da dolorose vicende economiche che può, e deve, essere utilizzata per introdurre nuove regole e per mettere a punto nuovi modelli organizzativi. Necessari tanto per la gestione ordinaria del fenomeno, come per la soluzione di situazioni di emergenza connesse con improvvisi arrivi di profughi e richiedenti asilo, che potrebbero riproporsi considerando le numerose situazioni di instabilità esistenti nel bacino del Mediterraneo.

3. Vi sono alcuni ambiti prioritari d'intervento su una politica migratoria che va adattata alle nuove esigenze di governo dei flussi e di valorizzazione degli interessi dei migranti e dei nativi. Questo documento non affronta il complesso tema dell'integrazione, pur nella convinzione che il governo dei flussi non possa essere separato dalle politiche che riguardano, tra l'altro, la scuola, la casa e l'insieme del sistema di welfare; così come non prende al momento in esame altri importanti temi al centro del dibattito: dalla concessione dei diritti politici alla questione della cittadinanza. Del pari, il documento non discute le politiche dell'asilo e della protezione internazionale, vie non secondarie d'ingresso di migranti nel Paese. Anche queste politiche necessitano interventi di riforma sia sul piano interno, sia su quello europeo.

A conclusione di questa premessa, va affermato con forza che le politiche di governo dei flussi, come quelle dell'accoglienza e dell'integrazione devono svolgersi nel pieno rispetto della dignità umana, dei diritti e delle libertà delle persone, e delle regole di convivenza della società italiana.

II

Regolamentazione dei flussi di ingresso

4. È largamente riconosciuto che, a fronte dell'eterogeneità dei flussi migratori, un'adeguata disciplina degli ingressi dovrebbe prevedere un'ampia gamma di modalità in relazione alla natura dei flussi stessi: per lavoro, per ricongiungimento familiare, per motivi umanitari, per studio, per altri motivi. Riguardo agli specifici ingressi per lavoro nelle loro molteplici articolazioni, è necessario riconoscere che la "richiesta" espressa dai datori di lavoro (imprese e famiglie) non può essere l'unico criterio per determinare l'ammontare dei flussi. Il volume della richiesta, pur essendo un essenziale indicatore, deve essere considerato nell'ambito di una valutazione d'insieme della dinamica del mercato del lavoro su scala nazionale, anche con riguardo al fenomeno della disoccupazione, che – pur in un mercato del lavoro ancora fortemente segmentato – colpisce sia i lavoratori italiani, sia quelli stranieri.

5. Per quanto riguarda gli ingressi individuali, alla luce dell'esperienza pregressa, si è verificata l'assoluta inadeguatezza della chiamata nominativa di lavoratori residenti all'estero come modalità pressoché esclusiva di reclutamento. Accanto a questa via d'ingresso, conviene reintrodurre il permesso di soggiorno per ricerca di lavoro (su garanzia dello stesso migrante o di uno sponsor) eventualmente assegnato con criteri che tengano anche conto dei profili dei richiedenti (non escluse, su base sperimentale, valutazioni a punteggio). In merito alle sponsorizzazioni, preso atto della criticità mostrate in passato, si suggerisce che vengano selezionate le istituzioni e le organizzazioni abilitate, con attente valutazioni e monitoraggi, e che queste vengano adeguatamente responsabilizzate.

6. Nel quadro della regolamentazione dei flussi d'ingresso per lavoro, va sottolineata la necessità di stabilire agevoli modalità per la trasformazione dei permessi di studio in permessi per ricerca di lavoro. Se questo avviene, e se nel contempo si incentivano gli arrivi di studenti stranieri, si determinano fattori favorevoli al miglioramento del capitale umano del paese. A questo fine concorre anche lo sviluppo delle cosiddette "migrazioni circolari", generalmente, anche se non esclusivamente, composte da migranti con alti livelli di formazione e di specializzazione, che rafforzano i collegamenti vitali tra paesi e non depauperano i paesi di origine di preziose risorse umane. Questa modalità di immigrazione deve essere resa, oltretutto possibile, anche conveniente sia per i lavoratori (ad esempio con la portabilità dei diritti pensionistici) che per i datori di lavoro.

7. Con riferimento alla opportunità di rafforzare le componenti della migrazione con buone capacità, professionalità e specializzazioni, possono essere introdotte, su base sperimentale e per alcune modalità d'ingresso (cfr. § 5), procedure di valutazione comparativa, mediante punteggi o altri criteri di sintesi.

III

Gestione dell'irregolarità

8. La necessità di riformare il sistema dei flussi d'ingresso si affianca a quella di limitare e gestire meglio le presenze irregolari e le espulsioni. Queste ultime devono essere considerate l'extrema ratio del processo di contrasto all'immigrazione irregolare, anche per i costi umani ed economici che comportano. Vanno perciò studiate e poste in atto efficienti modalità di rimpatrio volontario assistito, che comportano il rafforzamento degli accordi di riammissione e cooperazione con i paesi di provenienza, sia bilaterali, sia multilaterali con l'intervento della UE.

9. Va inoltre attuata una normativa che consenta l'emersione dall'irregolarità nel pieno rispetto della dignità delle persone. Non sembra però realistico, né opportuno, prevedere ulteriori sanatorie di massa, avendone accertato, sulla base delle numerose precedenti esperienze, il carattere discriminatorio, la capacità di attrarre ulteriori flussi irregolari, nonché l'incentivo al commercio illecito di falsi contratti di lavoro. È pertanto assai preferibile la definizione di una stabile disciplina in materia, che comporti un più incisivo controllo del mercato del lavoro (specie sul fronte dei datori e in particolar modo entro l'area del "sommerso"), e introduca modalità di regolarizzazione "ad personam" per chi dimostra di possedere i requisiti utili ad un fruttuoso percorso di integrazione.

10. Il tema delle presenze irregolari evoca poi le delicate questioni del trattenimento nei CIE e del reato di ingresso-soggiorno "clandestino". L'esperienza di questi ultimi anni ha largamente dimostrato l'inefficacia deterrente della nuova fattispecie di reato, e la scarsa utilità, ai fini dell'identificazione, dei lunghi trattenimenti. Sono quindi necessarie nuove soluzioni su entrambi i punti, capaci di conciliare le legittime esigenze di salvaguardia delle regole con la garanzia di azioni e trattamenti efficaci e allo stesso tempo rispettosi dei diritti fondamentali della persona. Va inoltre sottolineata l'inaccettabilità e pericolosità dell'ingresso nei CIE di ex-detenuti non identificati in carcere che si mischiano con gli altri trattenuti non autori di reati. Emerge infine l'urgenza di riconsiderare la disciplina interna dei CIE, rafforzando le forme di garanzia e tutela, inclusa l'accessibilità per gli osservatori esterni accreditati.

IV

Strutture e procedure di governo

11. Un migliore governo dell'immigrazione non può prescindere da un'amministrazione efficace e ben dotata di competenze specifiche. In proposito è importante tener conto dell'articolazione territoriale dei poteri attraverso la suddivisione tra amministrazioni centrali e periferiche, prendendo in considerazione la struttura dei diversi livelli di governo (locali, regionali, nazionali e sovranazionali) e le loro relazioni.

12. Considerando la scarsità delle risorse pubbliche, l'auspicabile aumento degli investimenti nella qualità dell'amministrazione dell'immigrazione regolare dovrà realizzarsi in modo oculato, con interventi nei settori davvero strategici ed aventi natura prioritaria e improrogabile. Ad esempio, in una prospettiva di lungo periodo, il trasferimento ai Comuni di alcune funzioni e competenze in materia di rilascio dei permessi di soggiorno avrebbe il vantaggio di restituire alle comunità locali, direttamente coinvolte nei processi migratori, una funzione civile che gli è tradizionalmente connotata. Inoltre, così facendo, si potrebbe liberare quel personale di polizia che oggi viene sottratto ai propri compiti istituzionali nel campo della sicurezza. Analoga importanza potrà rivestire il potenziamento di programmi di formazione e selezione all'estero dei candidati migranti, da adattare e modulare in relazione alle eventuali nuove forme di regolamentazione dei flussi per lavoro.

13. Sul piano delle strutture di accoglienza e di gestione dei flussi va ancora segnalata l'esigenza di orientarne l'impostazione secondo un principio di "geometria variabile", così da poterle estendere (e successivamente ridimensionare) in corrispondenza delle situazioni di emergenza che potranno ripresentarsi in futuro. Ciò vale in particolare per i richiedenti asilo, per i quali gli interventi della protezione civile hanno supplito alle carenze del sistema ordinario di accoglienza, che va però potenziato e reso più flessibile, prevedendo l'impegno delle parti a mettere a disposizione, quando necessario, posti aggiuntivi.

V

Programmazione, definizione e monitoraggio dei flussi

14. Caduta nel dimenticatoio la “programmazione triennale” dei flussi, prevista dalla Turco-Napolitano e conservata dalla Bossi-Fini, per qualche anno è sopravvissuto il decreto flussi annuale: un provvedimento solo formalmente in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma di fatto predisposto dal Ministro dell’Interno. Anche il decreto flussi – divenuto col passar del tempo una sorta di sanatoria per irregolari già dimoranti in Italia – è stato sostanzialmente abbandonato negli ultimi anni. Una riforma urgente consiste nel restituire autorevolezza, efficacia e condivisione alla politica delle ammissioni e al tempo stesso nel sottrarla, per quanto possibile, a un uso politico partigiano.

15. Una proposta qualificante è quella della creazione di un’Agenzia indipendente, i cui membri siano designati dalla Presidenza del Consiglio, approvati dalle Commissioni Parlamentari competenti a maggioranza qualificata e nominati dal Presidente della Repubblica. L’Agenzia – che si avvarrebbe dell’apporto delle istituzioni di ricerca esistenti, delle parti sociali, delle competenti articolazioni dello Stato nonché delle Regioni e delle Autonomie locali – avrebbe il compito di proporre al Parlamento e al Governo le linee per la programmazione dei flussi, per la loro articolazione a seconda delle finalità dell’ingresso, e della loro composizione. All’Agenzia potrebbero anche affidarsi compiti di consulenza tecnico-giuridica al fine di predisporre gli strumenti per il governo del fenomeno, nonché compiti di monitoraggio e valutazione degli effetti delle azioni e delle politiche attuate.

VI

Le politiche migratorie e l’Europa

16. Il Trattato di Lisbona attribuisce ai singoli Stati la potestà di decidere in merito ai criteri di ammissione dei migranti e alle dimensioni dei flussi. Tuttavia l’azione dell’Europa influenza direttamente le politiche dell’asilo, quelle dell’integrazione e la gestione dell’irregolarità. Le migrazioni sono, sicuramente, una delle aree per le quali le divisioni dell’Europa sono più evidenti e profonde e dove gli interessi dei paesi del Nord sono fortemente diversi da quelli dei paesi del Sud, più esposti alle turbolenze mediterranee e medio-orientali. Proprio per questo l’azione italiana in Europa deve essere oggi assai più attenta e penetrante di quanto non lo sia stata in passato.

17. La politica comune per l’asilo e la protezione internazionale avrebbe dovuto concludere, entro il 2012, una tappa essenziale con la creazione di un’area comune di protezione e solidarietà, basata su una procedura standard di richiesta d’asilo e su uno status uniforme a favore di coloro cui è stata garantita la protezione internazionale. Altre priorità per l’azione italiana sono, senza dubbio, la riforma del regime detto “Dublino 2”, il tema della condivisione degli oneri (burden sharing) per i rifugiati e quello della loro rilocalizzazione.

18. Con riferimento agli immigrati “regolari” e soprattutto a quella parte della popolazione straniera bene insediata, occorre facilitarne la mobilità sul territorio europeo. Il diritto dei “residenti di lungo periodo” di trasferirsi per motivi di lavoro in un paese diverso da quello di residenza è oggi riconosciuto, ma sottoposto a molteplici restrizioni. Uniformare le prerogative dei lungo-residenti a quella dei cittadini conferirebbe anche al mercato del lavoro del nostro Paese, e a quello dell’Unione nel suo complesso, un dinamismo e un’efficienza maggiori.

19. Nel contrasto all'irregolarità, l'Italia dovrebbe esercitare una forte pressione per il rafforzamento di Frontex, che va dotato di sufficienti mezzi propri d'intervento rapido nel contrasto dei flussi irregolari, accrescendone però la accountability politica, ed improntandone l'azione al massimo rispetto dei diritti umani, con la stretta osservanza dei principi della Convenzione di Ginevra.

20. Infine, è urgente che l'Unione eserciti il proprio peso politico ed economico nella stipulazione di accordi con i paesi mediterranei e africani per la gestione dei flussi regolari e la riammissione dei migranti irregolari espulsi. Ciò richiede, tra l'altro, capacità diplomatiche – il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) dovrebbe servire anche a questo – oltre che risorse economiche, integrando le politiche migratorie con quelle di cooperazione. È una strada che l'Europa ha ben chiara – basta leggere i documenti prodotti a vari livelli – ma che si è limitata, per ora, a predicare ed esplorare timidamente.

VII

Orizzonti temporali

21. La debolezza demografica dell'Italia e l'auspicata ripresa economica potranno, nel volgere di breve tempo, riattivare flussi migratori importanti che occorre governare al meglio. Lo stock migratorio è oggi molto più numeroso che in passato, ma è anche più stabile, con un'alta percentuale di lungo-residenti, ed è più favorevolmente accolto dalla popolazione. Il fenomeno migratorio sta entrando in un nuovo ciclo ed occorre rinnovare strumenti di governo oramai obsoleti e inadatti allo scopo. Gran parte delle riforme non hanno costi, alcune hanno costi modesti, altre possono creare economie; quasi tutte quelle qui proposte possono contare su un diffuso sostegno: nell'opinione pubblica, tra le parti sociali, nei gruppi politici. Politiche migratorie più articolate, più flessibili, che consentano sperimentazioni e monitoraggi, sono quelle più adatte per i prossimi decenni. Ed è bene metterci mano senza perdere tempo prezioso.